

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 8 de julho de 2014****relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2014 da Hungria e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Hungria para 2014**

(2014/C 247/15)

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<sup>(1)</sup>, 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<sup>(2)</sup>, nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

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», que se baseia numa coordenação reforçada das políticas económicas e incide nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para impulsionar o potencial da Europa em matéria de crescimento sustentável e de 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 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<sup>(3)</sup>, documentos que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas económicas e de emprego.
- (3) Em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros decidiram estabelecer um Pacto para o Crescimento e o Emprego, que proporciona um quadro de ação coerente a nível nacional, da UE e da área do euro, recorrendo a todos os instrumentos, alavancas e políticas possíveis. Decidiram as ações a empreender a nível dos Estados-Membros, nomeadamente tendo manifestado que estão plenamente empenhados em cumprir os objetivos da Estratégia Europa 2020 e em implementar as recomendações específicas por país.
- (4) Em 9 de julho de 2013, o Conselho adotou uma recomendação<sup>(4)</sup> relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2013 da Hungria e que emite um parecer sobre o Programa de Convergência da Hungria para 2013-2016.

<sup>(1)</sup> JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

<sup>(3)</sup> Orientações mantidas para 2014 pela Decisão 2014/322/UE do Conselho, de 6 de maio de 2014, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2014 (JO L 165 de 4.6.2014, p. 49).

<sup>(4)</sup> JO C 217 de 30.7.2013, p. 37.

- (5) Em 13 de novembro de 2013, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2014 para fins de coordenação das políticas económicas. Além disso, em 13 de novembro de 2013, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, no qual identificou a Hungria como um dos Estados-Membros que seriam objeto de uma apreciação aprofundada.
- (6) Em 20 de dezembro de 2013, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e a adoção de medidas que promovam o crescimento. Saliu a necessidade de prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento, de restabelecer as práticas normais de concessão de crédito à economia, de promover o crescimento e a competitividade, de combater o desemprego e as consequências sociais da crise, e de modernizar a administração pública.
- (7) Em 5 de março de 2014, a Comissão publicou os resultados da sua apreciação aprofundada sobre a Hungria, nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. A análise da Comissão leva-a a concluir que a Hungria continua a registar desequilíbrios macroeconómicos que exigem acompanhamento e medidas decisivas. Em especial, o ajustamento em curso da posição internacional líquida altamente negativa, o nível elevado da dívida pública e privada no contexto de um setor financeiro frágil e a deterioração do desempenho das exportações continuam a merecer especial atenção a fim de reduzir os importantes riscos de efeitos adversos para o funcionamento da economia.
- (8) Em 30 de abril de 2014, a Hungria apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2014 e o seu Programa de Convergência para 2014. A fim de ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (9) O objetivo da estratégia orçamental descrito no Programa de Convergência para 2014 consiste em reduzir o défice nominal de 2,9 % do PIB em 2014 para 1,9 % até ao fim do período do programa. Este objetivo deve ser atingido com uma forte trajetória de consolidação concentrada na fase final, embora os objetivos em termos de défice tenham sido consideravelmente revistos em alta em relação ao programa de convergência anterior. O Programa de Convergência confirma o anterior objetivo a médio prazo de -1,7 % do PIB, que reflete os objetivos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No entanto, com base no saldo estrutural recalculado, prevê-se que o objetivo de médio prazo não seja atingido até ao final do período do programa. Espera-se que haja uma deterioração do saldo estrutural (recalculado) de 1,5 pontos percentuais em 2014, desviando-se assim significativamente do objetivo a médio prazo, e a sua estabilização em 2015, implicando um défice correspondente a 0,5 % do PIB relativamente à melhoria exigida para atingir o objetivo a médio prazo. O valor de referência relativo às despesas revela um desvio significativo tanto em 2014 como em 2015. Prevê-se uma maior deterioração do saldo estrutural (recalculado) tanto em 2016 como em 2017. Em termos globais, está previsto um desvio significativo da trajetória de ajustamento para a realização do objetivo a médio prazo a partir de 2014. As projeções do Programa de Convergência apontam para uma diminuição gradual, mas contínua, da dívida pública de 79 % do PIB em 2013 para cerca de 75 % do PIB em 2017. O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do referido Programa é globalmente plausível para o período de 2014-2016, uma vez que elas apontam para um aumento do PIB de, respetivamente, 2,3 % e 2,5 % neste ano e no próximo, em comparação com 2,3 % e 2,1 % segundo as previsões da primavera de 2014 dos serviços da Comissão. No entanto, o Programa de Convergência é demasiado otimista para 2017.

Os riscos para a prossecução dos objetivos orçamentais estão globalmente equilibrados em 2014, mas há riscos crescentes de que o défice possa ser superior ao previsto a partir de 2015. Determinados riscos resultam do facto de estar previsto o cumprimento da redução programada do rácio das despesas mediante a instituição de congelamentos nominais generalizados ou a limitação dos aumentos a níveis inferiores à taxa de inflação no que diz respeito à maioria das despesas discricionárias. As previsões da primavera de 2014 da Comissão apontam para um défice nominal em 2014 e 2015 idêntico ao previsto nos objetivos do Programa de Convergência. Com uma projeção do défice estrutural de 2,2 % do PIB em 2014 e 2,3 % em 2015, as previsões da Comissão confirmam o risco de um desvio significativo do objetivo a médio prazo a partir de 2014. Além disso, apontam também para o incumprimento do valor de referência de redução da dívida em 2014 e 2015. Em 2014, a deterioração do saldo estrutural prevista (-1,4 % do PIB) é superior ao permitido para cumprir a regra relativa à dívida (-0,5 % do PIB). Com base na sua avaliação do Programa de Convergência e nas previsões da Comissão ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1466/97, o Conselho considera que é necessário envidar maiores esforços de consolidação estrutural tendo em conta os riscos de desvio significativo do objetivo a médio prazo, bem como de incumprimento da regra relativa à dívida a partir de 2014.

- (10) O quadro orçamental a médio prazo foi reforçado graças ao alargamento do horizonte de planeamento para além do exercício orçamental em curso. No entanto, a sua eficácia e caráter vinculativo não estão ainda assegurados. Foram introduzidas novas regras orçamentais numéricas, mas as insuficiências de correção não foram corrigidas, devido principalmente à ausência de acompanhamento *ex post* sistemático e à falta de níveis máximos de desvio permitidos e de mecanismos de correção sólidos. A lista limitada de tarefas obrigatórias do Conselho Orçamental e a sua capacidade analítica não estão ainda à altura do seu direito de veto orçamental. Um maior reforço do quadro orçamental a médio prazo e o alargamento do mandato obrigatório do Conselho Orçamental contribuiriam para melhorar a credibilidade, a transparência e a eficácia do quadro orçamental geral.
- (11) Não obstante o regime de «Financiamento para o Crescimento» subvencionado pelo Banco Central e destinado às pequenas e médias empresas, a concessão de crédito normal à economia não aumentou de uma forma sustentável. Os encargos regulamentares que pesam sobre o setor financeiro foram ainda aumentados, limitando assim a sua capacidade de acumulação de capital. Medidas como o aumento do imposto sobre as operações financeiras contribuíram para uma retoma da utilização de numerário na economia. Verificou-se uma maior deterioração da carteira dos agregados familiares e a elevada percentagem de empréstimos de má qualidade creditícia constitui atualmente um dos maiores desafios para o setor financeiro. O saneamento da carteira é prejudicado pela fraca eficiência dos procedimentos de resolução. Não foram tomadas novas medidas substanciais para eliminar os ativos tóxicos dos balanços dos bancos. A combinação de pesados encargos regulamentares e de uma elevada percentagem de empréstimos de má qualidade creditícia conduziu a uma contração do crédito disponível. O Governo anunciou repetidamente a sua intenção de introduzir um novo regime de desagravamento a fim de ajudar os mutuários que contraem crédito em moeda estrangeira; na maioria dos casos, estas medidas não visaram mutuários em dificuldades e têm um impacto negativo na cultura de pagamento dos agregados familiares devido ao facto de criarem expectativas de um maior apoio estatal. A regulamentação e supervisão financeiras foram reforçadas mediante a integração da Autoridade de Supervisão Financeira na estrutura do Banco Central e a atribuição a este da responsabilidade pela supervisão macroprudencial. Já se iniciaram os trabalhos preparatórios relativos ao estabelecimento do regime de resolução bancária.
- (12) Embora a frequência das alterações fiscais tenha diminuído em comparação com o ano anterior, não se verificaram progressos significativos para equilibrar o sistema de tributação das empresas. Alguns dos impostos setoriais existentes foram mesmo aumentados. A aplicação de diferentes taxas de imposto em diferentes setores constitui um obstáculo à eficácia da afetação de recursos e, por conseguinte, tem repercussões negativas no crescimento. Com vista a tornar a tributação mais favorável ao emprego, a Hungria alargou a elegibilidade do regime de crédito fiscal às famílias relativo ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, o que pode ajudar os trabalhadores por conta de outrem. A carga fiscal aplicável aos solteiros com baixos rendimentos é uma das mais elevadas da UE. Não obstante um certo alargamento do âmbito de aplicação do regime às mães com três filhos ou mais, os critérios de elegibilidade para a Lei de Proteção do Emprego mantiveram-se, na sua essência, inalterados, embora uma percentagem significativa dos trabalhadores com baixos rendimentos continue a não estar abrangida por esta medida. Será importante avaliar o impacto e a relação custo-eficácia do regime e adaptá-lo conforme necessário a fim de aumentar a sua capacidade para introduzir mais pessoas no mercado de trabalho. Realizaram-se alguns progressos no que diz respeito à transferência da tributação do trabalho para as taxas ambientais, mas são necessárias medidas adicionais. A ligação em linha das caixas registadoras à autoridade fiscal está a ser gradualmente aplicada, após repetidos atrasos no passado. No entanto, a Hungria continua a registar um elevado nível de incumprimento das obrigações fiscais, com um nível sustentado de trabalho não declarado e de fuga ao IVA. As medidas de controlo deverão ser reforçadas, nomeadamente a fim de melhorar a eficácia da luta contra a fraude ao IVA.
- (13) A taxa de desemprego dos jovens diminuiu em 2013, enquanto a taxa de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação aumentou. Uma coordenação eficaz dos escritórios dos serviços públicos de emprego com os estabelecimentos de ensino e os intervenientes locais poderia alargar o seu alcance. Iniciou-se o reforço da capacidade do serviço público de emprego, incluindo a preparação de um sistema de perfil de clientes, devendo as políticas ativas do mercado de trabalho em prol de um mercado de trabalho aberto ser avaliadas a fim de aferir a sua eficiência e eficácia e, se necessário, adaptando-as, com vista a melhorar o acesso de alguns grupos desfavorecidos ao mercado de trabalho. Deve ser reforçado o elemento de ativação em diferentes medidas sociais e relativas ao mercado de trabalho (regime de obras públicas, subsídios de desemprego e assistência social). O regime de obras públicas capta a maior parte dos recursos orçamentais disponíveis para as medidas no domínio do emprego, mas em 2013 os participantes que puderam regressar ao mercado de trabalho aberto após saírem do regime representaram 11,54%. Põe-se assim a questão de determinar se o regime deverá ser adaptado,

por exemplo, criando relações mais fortes com a ativação, formação e ajuda à procura de emprego, a fim de permitir um impacto mais duradouro no emprego. A participação das mulheres no mercado do trabalho tem sido incentivada por uma maior flexibilidade no regime de licença parental remunerada e pela disponibilização de capacidade de acolhimento de crianças, mas é necessário envidar maiores esforços, uma vez que os níveis de emprego das mulheres continuam a ser inferiores a 60%. O período de elegibilidade para o subsídio de desemprego é menor do que o tempo médio necessário para as pessoas que estão à procura de emprego arranjam trabalho. O número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social na Hungria continua a crescer de forma constante e representa atualmente perto de um terço de toda a população. A pobreza continua a afetar de forma desproporcionada os grupos desfavorecidos, em particular as crianças e a comunidade cigana. Embora exista uma Estratégia Nacional de Inclusão Social, as medidas tomadas na maioria dos domínios não promovem sistematicamente os objetivos definidos nessa estratégia. São necessárias medidas integradas e racionalizadas para reduzir eficazmente a pobreza.

- (14) O ambiente empresarial na Hungria é caracterizado por alterações frequentes no quadro regulamentar e uma concorrência limitada num número crescente de setores. Foram introduzidas novas barreiras no setor dos serviços e não foram eliminadas as existentes (por exemplo, nas farmácias, na gestão de resíduos, nos pagamentos móveis, nos retalhistas de tabaco e nos livros escolares). O investimento diminuiu de forma particularmente acentuada nos setores em que foram impostas sobretaxas setoriais nos últimos anos. Entre 2010 e 2013, verificou-se um declínio no investimento nominal de 44% no setor da energia, 28% no setor financeiro e 18% no setor das comunicações, embora se tenha verificado um aumento geral de 3,4%. Realizaram-se alguns progressos na melhoria das condições de concorrência nos contratos públicos, mas é necessário envidar maiores esforços nesse domínio. Por exemplo, um maior recurso à contratação pública eletrónica poderia gerar poupanças de custos significativas, melhorar a transparência dos contratos públicos e aumentar a concorrência. Foram tomadas medidas para aplicar estratégias de integridade e promover melhores normas de transparência na administração pública, sendo no entanto necessário envidar maiores esforços para combater eficazmente a corrupção.
- (15) A taxa de abandono escolar precoce está a aumentar, tendo sido constantemente adiada a adoção de uma estratégia de prevenção do abandono escolar precoce. São necessários maiores esforços para dotar os alunos de aptidões, competências e qualificações básicas relevantes para o mercado do trabalho. A igualdade de acesso a um ensino geral de qualidade continua a ser um problema importante para as crianças de meios desfavorecidos, nomeadamente da comunidade cigana. Foi adotada uma nova lei sobre formação profissional que, entre outros aspetos, introduz um novo «modelo dual», com vista a reduzir a transição ainda difícil do sistema de ensino para o mercado de trabalho, e cujos efeitos é necessário acompanhar de perto.
- (16) Em 2013 e 2014, a Hungria continuou a aplicar reduções nos preços da eletricidade e do gás para o utilizador final. Estas reduções de preços, associadas ao aumento da carga fiscal aplicável às empresas do setor energético, afetaram negativamente a capacidade dos fornecedores de energia para recuperarem os custos e investimentos em energia e na manutenção da rede. Atualmente, a intensidade energética dos agregados familiares é das mais elevadas da União e a eficiência energética poderia ser melhorada, em especial no setor da habitação. A falta de independência da entidade reguladora da energia no estabelecimento de condições de acesso à rede e de tarifas ainda suscita preocupações. Foram tomadas algumas medidas para racionalizar a organização das empresas públicas de transportes, mas a sua sustentabilidade ainda poderia ser melhorada, tentando resolver os custos de exploração e alterando o sistema de tarifas.
- (17) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise aprofundada da política económica da Hungria, tendo avaliado o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Convergência. Teve 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 mediante o contributo desta para as futuras decisões nacionais. As suas recomendações no contexto do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 7 abaixo.
- (18) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência e o seu parecer<sup>(1)</sup> está refletido, em especial, na recomendação 1 abaixo.

<sup>(1)</sup> Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

- (19) À luz dos resultados da apreciação aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Convergência. As suas recomendações nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1, 2, 3 e 5 abaixo,

RECOMENDA que, no período 2014-2015, a Hungria atue no sentido de:

1. Reforçar as medidas orçamentais para 2014 à luz do desvio emergente em relação aos requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, nomeadamente a regra de redução da dívida, com base nas previsões da primavera de 2014 da Comissão. Em 2015 e subsequentemente, reforçar de forma significativa a estratégia orçamental para assegurar a realização do objetivo de médio prazo e o cumprimento dos requisitos de redução da dívida, a fim de manter o rácio da dívida das administrações públicas numa trajetória descendente sustentada. Assegurar o carácter vinculativo do quadro orçamental a médio prazo mediante um acompanhamento sistemático *ex post* da conformidade com as regras orçamentais numéricas e a utilização de mecanismos de correção. Aumentar a transparência das finanças públicas, nomeadamente mediante o alargamento do mandato obrigatório do Conselho Orçamental, exigindo a elaboração de previsões macro-orçamentais regulares e avaliações do impacto orçamental das principais propostas de políticas.
2. Contribuir para a retoma dos fluxos normais de crédito à economia, nomeadamente melhorando a conceção e reduzindo a carga fiscal sobre as instituições financeiras. Ajustar o imposto sobre as operações financeiras para evitar que as poupanças sejam desviadas do setor bancário e reforçar os incentivos à utilização de pagamentos eletrónicos. Estudar e eliminar os obstáculos ao saneamento da carteira, nomeadamente mediante um maior rigor das regras relativas a provisões aplicáveis aos empréstimos reestruturados e a eliminação dos obstáculos à execução de garantias, bem como uma maior rapidez e eficiência dos processos de insolvência. Quanto a este aspeto, consultar plenamente as partes interessadas sobre novas iniciativas políticas e garantir que estas estão adequadamente orientadas e não aumentarão o risco moral para os mutuários. Reforçar a regulamentação e supervisão financeiras.
3. Assegurar um sistema de tributação das empresas estável, mais equilibrado e racionalizado, inclusive mediante a eliminação progressiva dos impostos setoriais geradores de distorções. Reduzir a carga fiscal aplicável aos trabalhadores com baixos rendimentos, nomeadamente melhorando a eficiência dos impostos ambientais. Reforçar as medidas destinadas a melhorar o cumprimento das obrigações fiscais – em especial para reduzir a fraude em matéria de IVA – e reduzir os seus custos gerais.
4. Reforçar medidas de políticas ativas do mercado de trabalho devidamente orientadas, acelerando nomeadamente a introdução do sistema de perfil dos clientes dos serviços públicos de emprego. Criar a rede de mentoria para jovens conforme previsto e coordená-la com as instituições de ensino e as partes interessadas locais a fim de alargar o seu alcance. Rever o regime de obras públicas a fim de avaliar a sua eficácia em ajudar as pessoas a encontrar emprego subsequentemente e continuar a reforçar os seus elementos de ativação. Estudar a possibilidade de aumentar o período de elegibilidade para o subsídio de desemprego, tendo em conta o período médio necessário para encontrar um novo emprego, e ligá-lo a medidas de ativação. Melhorar a adequação e cobertura da assistência social, reforçando simultaneamente a ligação com a ativação. A fim de reduzir a pobreza, aplicar medidas integradas e simplificadas que permitam a sua redução significativa, sobretudo entre as crianças e a comunidade cigana.
5. Estabilizar o quadro regulamentar e promover a concorrência no mercado, nomeadamente pela eliminação dos obstáculos no setor dos serviços. Tomar medidas mais ambiciosas para aumentar a concorrência e a transparência nos concursos públicos, incluindo uma melhor utilização da contratação pública eletrónica, e reduzir mais a corrupção e a carga administrativa geral.
6. Aplicar uma estratégia nacional para a prevenção do abandono escolar precoce, com especial incidência no abandono do ensino e formação profissionais. Pôr em prática uma abordagem sistemática que promova um ensino geral inclusivo para os grupos desfavorecidos, nomeadamente a comunidade cigana. Apoiar a transição entre as diferentes fases do sistema de ensino e a passagem para o mercado do trabalho e acompanhar de perto a execução da reforma da formação profissional. Proceder a uma reforma do ensino superior que permita maiores taxas de sucesso, em especial para os estudantes desfavorecidos.

7. Analisar o impacto da regulação dos preços da energia nos incentivos ao investimento e na concorrência nos mercados da eletricidade e do gás. Tomar mais medidas para assegurar a autonomia do regulador nacional no estabelecimento das condições e tarifas da rede. Tomar medidas para aumentar a eficiência energética, em particular no setor da habitação. Aumentar ainda mais a sustentabilidade do sistema de transportes, nomeadamente mediante a redução dos custos de exploração e a revisão do sistema de tarifas das empresas públicas no setor dos transportes.

Feito em Bruxelas, em 8 de julho de 2014.

*Pelo Conselho*

*O Presidente*

P. C. PADOAN

---