

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 13 de julho de 2018****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria para 2018 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Hungria para 2018**

(2018/C 320/16)

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 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 22 de novembro de 2017, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2018. A referida análise tomou devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 22 de março de 2018. Em 22 de novembro de 2017, a Comissão adotou também, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo identificado a Hungria como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.
- (2) O relatório de 2018 relativo à Hungria foi publicado em 7 de março de 2018. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Hungria em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 11 de julho de 2017 <sup>(2)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020.
- (3) Em 30 de abril de 2018, a Hungria apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2018 e o seu Programa de Convergência para 2018. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (4) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período de 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(3)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEI a uma boa governação económica.

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

<sup>(2)</sup> JO C 261 de 9.8.2017, p. 1.

<sup>(3)</sup> Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

- (5) A Hungria encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra da dívida. No seu Programa de Convergência para 2018, o Governo prevê uma deterioração do défice nominal de 2,0 % do PIB em 2017 para 2,4 % em 2018, seguindo-se uma melhoria gradual para 0,5 % do PIB até 2022. O objetivo orçamental de médio prazo - um défice estrutural de 1,5 % do PIB - deverá ser alcançado até 2020. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(1)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo será atingido até 2022. Segundo o Programa de Convergência, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá diminuir gradualmente, atingindo um nível ligeiramente inferior a 60 % até ao final de 2022. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é favorável, comportando este facto riscos significativos para a execução dos objetivos em termos de défice.
- (6) O Programa de Convergência para 2018 indica que o impacto orçamental das medidas tomadas em 2017 em matéria de segurança é significativo e fornece provas suficientes do alcance e natureza destes custos adicionais para o orçamento. De acordo com a Comissão, as despesas elegíveis adicionais para medidas de segurança elevaram-se a 0,17 % do PIB em 2017. O disposto no artigo 5.º, n.º 1, e no artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 permite acolher estas despesas adicionais, uma vez que a gravidade da ameaça terrorista constitui uma circunstância excecional, que o seu impacto nas finanças públicas da Hungria é significativo e que a sustentabilidade não ficará comprometida se for autorizado um desvio temporário à trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo. O ajustamento necessário para alcançar o objetivo orçamental de médio prazo para 2017 foi, assim, reduzido, de forma a ter em conta estes custos adicionais.
- (7) Em 12 de julho de 2016, o Conselho recomendou à Hungria que fizesse um ajustamento orçamental anual de 0,6 % do PIB para poder cumprir o objetivo orçamental de médio prazo em 2017, a menos que fosse possível cumprir esse objetivo orçamental com menor esforço. Com base nos dados da execução de 2017, considerou-se que a Hungria registava um desvio significativo relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Em conformidade com o artigo 121.º, n.º 4, do TFUE e o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, a Comissão dirigiu uma advertência à Hungria em 23 de maio de 2018, assinalando que se registara em 2017 um desvio significativo relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Em 22 de junho de 2018, o Conselho adotou uma recomendação <sup>(2)</sup> subsequente em que confirmava a necessidade de a Hungria tomar as medidas necessárias para assegurar que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas <sup>(3)</sup> não fosse superior a 2,8 % em 2018, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 1 % do PIB. Com base nas previsões da primavera de 2018 apresentadas pela Comissão, existe um risco de desvio em relação ao esforço recomendado.
- (8) Em 2019, tendo em conta o facto de a Hungria apresentar um rácio da dívida das administrações públicas superior a 60 % do PIB e um hiato do produto estimado em 2,3 %, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deverá exceder 3,9 %, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,75 % do PIB decorrente da matriz de ajustamento comumente acordada no que diz respeito aos requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Com base nas previsões da primavera de 2018 apresentadas pela Comissão, existe um risco de desvio significativo em relação a essa exigência em 2019. De um modo geral, o Conselho considera que serão necessárias importantes medidas adicionais a partir de 2018 para cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo em conta a forte deterioração das perspetivas orçamentais, conforme a recomendação dirigida à Hungria em 22 de junho de 2018 com vista a corrigir o desvio significativo identificado relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo.
- (9) A taxa de emprego global melhorou significativamente e a conjuntura económica favorável constitui uma oportunidade para reintegrar em especial os desempregados no mercado de trabalho. A disparidade entre as taxas de emprego de homens e mulheres, em especial na faixa etária dos 25-39 anos, é grande, o que se explica, em parte, pela oferta limitada de boas estruturas de acolhimento de crianças. O número de crianças com menos de 3 anos recebidas nas estruturas de acolhimento é muito inferior à meta de Barcelona e à média da União. Embora o programa de obras públicas continue a ser a principal política ativa do mercado de trabalho na Hungria, o número de participantes diminuiu significativamente representando uma evolução positiva. No entanto, o programa continua a não ser suficientemente direcionado e a sua eficácia na reintegração dos participantes no mercado de trabalho aberto continua a ser limitada, tendo em conta a situação do mercado de trabalho. As políticas ativas do mercado de trabalho centradas na melhoria de competências e na requalificação não estão suficientemente desenvolvidas.
- (10) A proporção de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social diminuiu para 26,3 % em 2016, continuando embora a ser superior à média da União. Regra geral, as crianças estão mais expostas à pobreza do que outros grupos etários. O nível das prestações de rendimento mínimo é inferior a 50 % do limiar de pobreza para um

<sup>(1)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão, segundo a metodologia comumente acordada.

<sup>(2)</sup> Recomendação do Conselho, de 22 de junho de 2018, com vista a corrigir o desvio significativo identificado relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo na Hungria (JO C 223 de 27.6.2018, p. 1).

<sup>(3)</sup> A despesa pública primária líquida inclui a despesa pública total, excluindo as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas dos fundos da União e as alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é repartida ao longo de um período de quatro anos. São tidas em conta as medidas discricionárias do lado da receita ou aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais tanto do lado da receita como do lado da despesa são objeto de compensação.

agregado de uma pessoa, sendo um dos mais baixos da UE. A adequação dos subsídios de desemprego é muito baixa: têm a duração máxima de 3 meses, a mais curta da UE e representa apenas cerca de um quarto do tempo médio que os candidatos a emprego levam para encontrar trabalho. Para além disso, os níveis de pagamento encontram-se entre os mais baixos da UE.

- (11) As estruturas e processos de diálogo social na Hungria continuam a estar pouco desenvolvidos e não permitem uma participação expressiva dos parceiros sociais na conceção e execução de políticas. As deficiências em matéria de participação das partes interessadas e a falta de transparência têm consequências na fundamentação e qualidade do processo de elaboração das políticas, criando incerteza para os investidores e abrandando o processo de convergência.
- (12) Foram aplicadas medidas para melhorar o regime fiscal, mas persistem alguns problemas. Embora esteja a diminuir, a carga fiscal sobre o trabalho, em especial para certos grupos de baixos rendimentos, continua a ser elevada em relação à média da União. A complexidade geral do regime fiscal, associada à existência de impostos setoriais que produzem distorções, continua a constituir um aspeto negativo. São essenciais medidas de combate às estratégias de planeamento fiscal agressivo dos contribuintes para impedir distorções de concorrência entre as empresas, assegurar um tratamento equitativo dos contribuintes e salvaguardar as finanças públicas. Os efeitos de repercussão entre os Estados-Membros decorrentes das estratégias de planeamento fiscal agressivo implementadas pelos contribuintes exigem uma ação coordenada das políticas nacionais para complementar a legislação da União. A Hungria regista entradas e saídas de capital relativamente elevadas, através de entidades de finalidade especial, que estão dissociadas da economia real. A ausência de retenção de impostos na fonte sobre os dividendos, juros e royalties pagos ao exterior (ou seja, pagos por residentes da União a residentes de países terceiros) por empresas sediadas na Hungria, pode levar à não tributação desses pagamentos, caso não sejam também sujeitos a imposto no território do beneficiário. A Comissão regista o facto de a Hungria reconhecer que os pagamentos efetuados ao exterior podem conduzir a um planeamento fiscal abusivo, se forem indevidamente utilizados. Com base nos recentes intercâmbios, a Comissão prosseguirá o seu diálogo construtivo, no sentido de combater as estratégias de planeamento fiscal abusivo dos contribuintes.
- (13) Os entraves de natureza regulamentar no setor dos serviços e do comércio a retalho, em particular, têm consequências sobre o desempenho do setor, dificultando a reafetação eficiente dos recursos, a produtividade e a inovação. Verifica-se uma tendência constante para confiar determinados serviços a empresas públicas especificamente criadas para esse efeito, em detrimento da livre concorrência. A imprevisibilidade do quadro jurídico constitui ainda outro problema, designadamente no setor do comércio a retalho, cuja regulamentação tem, nos últimos anos, sido objeto de frequentes alterações. Dado que os regulamentos propostos são frequentemente adaptados às dimensões do setor e ao volume de negócios, afetam sobretudo as cadeias retalhistas estrangeiras, aumentando a incerteza entre os empresários e podendo entravar o investimento. É necessário um ambiente regulamentar estável e propício à concorrência. A Hungria continua a dispor de uma regulamentação das profissões muito restritiva, em especial no que respeita a profissões-chave, como a contabilidade e os serviços jurídicos.
- (14) Subsistem preocupações quanto à prevenção e repressão de casos de corrupção. De acordo com vários indicadores, a exposição à corrupção parece ter aumentado na Hungria nos últimos anos e os riscos de corrupção poderão ter um impacto negativo sobre o potencial de crescimento do país. O bom funcionamento do Ministério Público é crucial no combate à corrupção e ao branqueamento de capitais e, embora se tenham aplicado com algum sucesso medidas de combate à pequena corrupção, não se apostou do mesmo modo na realização de inquéritos sobre casos de grande corrupção. A falta de transparência e as restrições de acesso à informação criam entraves adicionais às medidas de prevenção da corrupção. Foram adotadas medidas importantes em matéria de contratos públicos, mas a transparência e a concorrência nos concursos públicos devem ainda ser melhoradas. Esse objetivo poderia ser alcançado, nomeadamente, através da disponibilização ao público dos dados obtidos a partir do sistema de contratação pública eletrónica.
- (15) Os resultados educativos em relação às competências básicas são significativamente inferiores à média da União, sobretudo para as crianças de meios socioeconómicos desfavorecidos. Os alunos são precocemente encaminhados para diferentes tipos de escolas, existindo grande disparidade em termos de resultados escolares e percursos profissionais. As crianças de meios desfavorecidos, incluindo as crianças ciganas, tendem a frequentar maioritariamente escolas secundárias de ensino profissional caracterizadas por níveis mais baixos de competências básicas e taxas mais elevadas de abandono escolar e, uma vez integradas no mercado de trabalho, recebem, em média, salários mais baixos. A taxa de abandono escolar precoce aumentou para 12,4 %, em média, sendo particularmente elevada entre as crianças de etnia cigana. Estes desafios revestem-se de particular importância no contexto de uma educação inclusiva e de qualidade. A diminuição do número de candidatos e a elevada taxa de abandono no ensino superior contribuirão para limitar mais ainda as taxas de conclusão do ensino superior, numa altura de crescente procura de mão-de-obra altamente qualificada.
- (16) Apesar dos esforços em curso para melhorar a saúde pública, continuam a verificar-se e a ter repercussões negativas sobre o capital humano condições sanitárias deficientes, agravadas por estilos de vida pouco saudáveis. A eficácia do sistema de saúde húngaro é limitada pelo baixo nível de despesas em matéria de cuidados de saúde e por uma afetação ineficiente de recursos. Esta situação, associada a uma forte dependência de pagamentos diretos, tem efeitos negativos sobre a igualdade de acesso em tempo útil a serviços de saúde preventivos e curativos de qualidade e a preços comportáveis. A escassez de profissionais de saúde dificulta igualmente o acesso aos cuidados de saúde, embora os recentes aumentos salariais tenham atenuado este

problema. Os esforços da reforma em curso centram-se no combate à utilização excessiva dos cuidados hospitalares, que se deve sobretudo ao facto de os prestadores de cuidados de saúde primários não estarem adequadamente equipados para filtrarem de forma eficaz o acesso aos cuidados hospitalares. Uma maior racionalização dos recursos hospitalares, assim como um investimento orientado para o reforço dos serviços de cuidados primários, permitirá a redução das disparidades no acesso aos cuidados de saúde, ganhos de eficiência e uma verdadeira melhoria dos resultados em termos de saúde.

- (17) No contexto do Semestre Europeu de 2018, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Hungria, que publicou no relatório de 2018 relativo a este país. A Comissão analisou também o Programa de Convergência para 2018, o Programa Nacional de Reformas para 2018 e o seguimento dado às recomendações dirigidas à Hungria em anos anteriores. A Comissão tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Hungria, mas também a sua conformidade com as normas e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante o contributo desta última para as futuras decisões nacionais.
- (18) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Convergência para 2018, estando o seu parecer <sup>(1)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1, *infra*,

RECOMENDA que, em 2018 e 2019, a Hungria tome medidas no sentido de:

1. Assegurar, em 2018, a conformidade com a recomendação do Conselho de 22 de junho de 2018 com vista a corrigir o desvio significativo identificado relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Assegurar que, em 2019, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não exceda 3,9 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,75 % do PIB.
2. Continuar a simplificar o regime fiscal, reduzindo, nomeadamente, os impostos setoriais. Melhorar a qualidade e a transparência do processo de tomada de decisões, através do diálogo social, da cooperação efetiva com outras partes interessadas e da realização regular de avaliações de impacto pertinentes. Consolidar o quadro de combate à corrupção, reforçar os esforços de repressão da corrupção e melhorar a transparência e a concorrência nos contratos públicos, nomeadamente, através da introdução de melhorias no sistema de contratação pública eletrónica. Reforçar a concorrência, a estabilidade e transparência regulamentares no setor dos serviços, nomeadamente no setor do comércio do retalho.
3. Libertar reservas de mão-de-obra melhorando a qualidade das políticas ativas do mercado de trabalho. Melhorar os resultados na educação e aumentar a participação dos grupos desfavorecidos, em especial dos ciganos, no ensino geral inclusivo e de qualidade. Aumentar a adequação e a cobertura da assistência social e dos subsídios de desemprego.

Feito em Bruxelas, em 13 de julho de 2018.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
H. LÖGER

---

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