



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 6.3.2012
COM(2012) 104 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo na Hungria

{SWD(2012) 43 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Em 5 de julho de 2004, o Conselho decidiu, ao abrigo do artigo 104.º, n.º 6, do Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE) que a Hungria se encontrava numa situação de défice excessivo. Em 24 de janeiro de 2012, o Conselho decidiu, ao abrigo do artigo 126.º, n.º 8, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que a Hungria não tomara medidas eficazes em resposta à última Recomendação do Conselho de 7 de julho de 2009, formulada ao abrigo do artigo 104.º, n.º 7, do Tratado.

No seguimento da Decisão do Conselho de 24 de janeiro de 2012 e em conformidade com o artigo 126.º, n.º 7, do TFUE e o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, em [6 de março de 2012] a Comissão adotou uma recomendação relativa a uma nova recomendação do Conselho com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo na Hungria.

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo na Hungria

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente o artigo 126.º, n.º 7,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) De acordo com o disposto no artigo 126.º do TFUE, os Estados-Membros devem evitar défices orçamentais excessivos.
- (2) O Pacto de Estabilidade e Crescimento assenta no objetivo de assegurar a solidez das finanças públicas como meio para reforçar condições que proporcionem a estabilidade dos preços e um crescimento forte e sustentável conducente à criação de emprego.
- (3) O Conselho decidiu, em 5 de julho de 2004, ao abrigo do artigo 104.º, n.º 6, do Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE), que se verifica uma situação de défice excessivo na Hungria, pelo que apresentou recomendações ao abrigo do artigo 104.º, n.º 7, do TCE, para que este país pudesse termo à situação de défice excessivo até 2008.
- (4) Em janeiro de 2005, o Conselho considerou, em conformidade com o artigo 104.º, n.º 8, do TEC, que a Hungria não tinha tomado medidas eficazes em resposta à sua recomendação, pelo que, em março de 2005, formulou uma nova recomendação ao abrigo do artigo 104.º, n.º 7, do Tratado, confirmando o prazo de 2008 para a correção do défice excessivo. Em novembro de 2005, o Conselho decidiu que a Hungria não tinha, pela segunda vez, cumprido as recomendações formuladas ao abrigo do artigo 104.º, n.º 7, do TCE. Consequentemente, em outubro de 2006, o Conselho endereçou à Hungria uma terceira recomendação ao abrigo do artigo 104.º, n.º 7, do TCE, adiando para 2009 o prazo para a correção do défice excessivo. Em julho de 2009, o Conselho concluiu que se poderia considerar que as autoridades húngaras tinham tomado medidas eficazes em resposta às recomendações de outubro de 2006 e, num contexto marcado por uma grave recessão económica, emitiu recomendações revistas ao abrigo do artigo 104.º, n.º 7, do TCE, estabelecendo mais uma vez um novo prazo para a correção do défice, ou seja 2011. Em 27 de janeiro de 2010, a Comissão concluiu que a Hungria tinha tomado medidas eficazes em resposta às últimas recomendações do Conselho, mas alertava para riscos consideráveis.
- (5) De acordo com o disposto no artigo 126.º, n.º 8, do TFUE, o Conselho decidiu, em 24 de janeiro de 2012, que a Hungria não tinha tomado medidas eficazes em resposta à

Recomendação do Conselho de julho de 2009 no prazo previsto nessa mesma recomendação. Embora a Hungria não tenha ultrapassado o valor de referência de 3% do PIB em 2011, esta situação não se deveu a uma correção estrutural e sustentável, mas sim a receitas extraordinárias substanciais. Verificou-se assim uma deterioração estrutural em 2010 e 2011 superior a 2% do PIB em comparação com a melhoria orçamental cumulativa recomendada de 0,5% do PIB. Além disso, embora as autoridades estivessem a implementar medidas estruturais em 2012 que se esperava que compensassem largamente a deterioração anterior, o valor de referência de 3% do PIB previsto no Tratado só seria novamente respeitado em 2012 graças a medidas extraordinárias de perto de 1% do PIB e seria ultrapassado em 2013. [Na sequência da referida decisão do Conselho, o Conselho decidiu [em 13 de março] suspender uma parte das dotações de autorização do Fundo de Coesão relativas a 2013 previstas para a Hungria (em conformidade com o estabelecido no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho.)]

- (6) De acordo com o estabelecido no artigo 126.º, n.º 7, do TFUE e do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (que faz parte do Pacto de Estabilidade e Crescimento), o Conselho deve formular recomendações ao Estado-Membro em causa com vista a pôr termo à situação de défice excessivo num determinado período. A recomendação deve estabelecer um prazo máximo de seis meses para o Estado-Membro em causa tomar medidas eficazes para corrigir a situação de défice excessivo, bem como um prazo para a correção desse défice, que deve estar concluída no ano seguinte ao da sua identificação, salvo em circunstâncias especiais. Ao decidir sobre a existência de circunstâncias especiais, devem ser tidos em consideração «fatores pertinentes», conforme explicitados no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97. Além disso, numa recomendação relativa à correção de défice excessivo, o Conselho deve requerer que sejam atingidos objetivos orçamentais anuais que, com base na previsão subjacente à recomendação, sejam coerentes com uma melhoria anual mínima do saldo estrutural, isto é, o saldo corrigido de variações cíclicas, líquido de medidas extraordinárias ou temporárias, de 0,5% do PIB como valor de referência.
- (7) A economia húngara saiu da recessão em 2010, uma vez que se verificou um crescimento de 1,3% do PIB. A recuperação foi consideravelmente mais rápida em 2010 do que o previsto nas projeções dos serviços da Comissão na primavera de 2009 (ou seja, no momento da adoção da recomendação do Conselho). Prevê-se que o PIB tenha continuado a crescer em 2011 a uma taxa moderada de 1,7%, ainda exclusivamente decorrente da balança externa. No entanto, as perspetivas de crescimento deterioraram-se durante o ano de 2011 em virtude da quebra na conjuntura internacional, que se repercutiu por vários canais, bem como de uma maior contração da procura interna ligada igualmente às incertezas políticas. Neste espírito, as projeções intercalares dos serviços da Comissão de fevereiro de 2012 preveem uma ligeira contração do PIB de 0,1%, antes de se verificar um novo crescimento.
- (8) Na sequência de um défice de 4,2% do PIB em 2010, prevê-se que o saldo da administração pública passe a ser excedentário em 2011, mas apenas graças a receitas extraordinárias substanciais de quase 10% do PIB ligadas à transferência dos ativos de regimes de pensões privados. A estimativa oficial relativa ao excedente orçamental de 2011 é de 3,9% do PIB, tal como indicado no relatório de progresso sobre o procedimento relativo aos défices excessivos de dezembro de 2011. Tendo em conta as informações recentes sobre a evolução orçamental dos fluxos de tesouraria que foi

mais favorável do que o previsto para algumas rubricas das receitas, bem como para o subsetor da administração local, o excedente poderá mesmo ser ligeiramente mais elevado (cerca de 4,1% do PIB com base na avaliação atualizada dos serviços da Comissão).

- (9) No que diz respeito a 2012, o orçamento aprovado visa um défice de 2,5% do PIB a atingir na sequência de uma série de pacotes de consolidação – que foram em grande medida anunciados no *Plano Széll Kálmán* de 2011 e na atualização do Programa de Convergência (PC) de 2011 – em parte destinados a corrigir o efeito das reduções fiscais significativas decididas no segundo semestre de 2010, que ascendiam a mais de 2% do PIB, ao mesmo tempo que se criava uma reserva de extraordinária (reduções nas despesas imprevistas) de 1,1% do PIB. A realização do objetivo é também apoiada por receitas extraordinárias líquidas de 0,7% do PIB provenientes de impostos extraordinários temporários. Com base na recente evolução económica e orçamental, a previsão atualizada dos serviços da Comissão aponta para um défice de 3% do PIB, ou seja, superior ao objetivo oficial das autoridades. Em comparação com o orçamento adotado, esta previsão de défice mais elevado reflete, nomeadamente, um menor crescimento económico em cerca de meio ponto percentual, bem como uma avaliação mais prudente da evolução das receitas e despesas. Pressupõe simultaneamente que as reservas extraordinárias não serão utilizadas (ou seja, que serão realizadas reduções nas despesas imprevistas). A previsão atualizada dos serviços da Comissão de 3% do PIB é 0,2% superior à projeção no momento da adoção da recomendação de decisão do Conselho ao abrigo do artigo 126.º, n.º 8. Esta situação explica-se pelo facto de o efeito de base mais favorável do que o previsto (a contar de 2011) não ser suficiente para contrabalançar os impactos orçamentais da nova revisão das perspetivas económicas no sentido da baixa em 2012 e o impacto dos rendimentos mais elevados das obrigações. Em consonância com a prática estabelecida na supervisão orçamental da UE, os novos planos de consolidação de 0,4% do PIB publicados pelas autoridades em 21 de fevereiro de 2012 não podem ser integrados nas previsões dos serviços da Comissão uma vez que ainda não foram suficientemente fundamentados.
- (10) Em 2013, prevê-se um novo aumento do défice para cerca de 3,6% do PIB (em alta em relação a 3% do PIB), o que ultrapassa a previsão de 3¼% dos serviços da Comissão no momento da adoção, ao abrigo do artigo 126.º, n.º 8, do TFUE, da decisão do Conselho que considerava que a Hungria não adotara medidas eficazes. Este défice mais elevado deve-se principalmente a fatores geradores de aumento do défice de 0,4% do PIB (como uma diminuição das receitas fiscais devido à previsão de crescimento inferior em 2012) que também contribuíram para a previsão de maior défice em 2012. Além disso, as despesas com juros aumentarão mais em 2013 do que em 2012 (em 0,1% do PIB). Prevê-se que estes efeitos apenas serão parcialmente compensados por outros efeitos, como a menor necessidade em relação às previsões de financiamento do banco central em 2013 (em ¼% do PIB). Em comparação com 2012, o aumento do défice para 3,6% em 2013 resulta essencialmente da eliminação progressiva de direitos niveladores setoriais com um impacto orçamental líquido de 0,7% do PIB em 2013, um aumento de ½% do PIB das despesas de serviço da dívida, bem como a contração da base fiscal do imposto sobre o rendimento pessoal com um efeito orçamental de 0,3% do PIB. Prevê-se que estes efeitos geradores de aumento do défice, e que totalizam cerca de 1½% do PIB, sejam apenas parcialmente contrabalançados pela maior aplicação do Programa Széll Kálmán de reformas estruturais conducente a uma poupança de 0,4% do PIB e a outras poupanças que

representam 0,4% do PIB, como o congelamento nominal dos salários no setor público. Por último, espera-se que a recuperação económica prevista tenha algum impacto orçamental positivo.

- (11) Segundo as últimas estimativas dos serviços da Comissão, após uma deterioração de 1½% em 2010 e de ½% em 2011, espera-se uma melhoria do saldo estrutural de perto de 2% em 2012, voltando seguidamente a verificar-se uma deterioração de ½% do PIB em 2013. Se o Governo tomar as medidas necessárias para atingir os seus objetivos orçamentais em 2012 e 2013, a melhoria estrutural seria em termos gerais de 2½% do PIB em 2012 e de ½% do PIB em 2013.
- (12) As perspetivas orçamentais descritas supra poderiam ser melhoradas em mais ½% do PIB em 2013 caso as reformas previstas no *Plano Széll Kálmán* sejam suficientemente especificadas e aplicadas. As maiores reduções das despesas publicadas em 21 de fevereiro de 2012 terão ainda de ser fundamentadas, nomeadamente no que diz respeito à redução dos subsídios às empresas de transportes públicos e de produtos farmacêuticos, sendo em contrapartida de esperar receitas adicionais resultantes da introdução prevista de portagens eletrónicas rodoviárias. Para além destas medidas, e a fim de permitir uma correção duradoura do défice excessivo, a Hungria poderia beneficiar de uma melhor orientação dos abonos de família (possivelmente em ligação com as prestações familiares mais generosas recentemente introduzidas), criando um imposto sobre a propriedade centralizado e baseado no valor, bem como de um reforço do caráter progressivo do regime de imposto único sobre os rendimentos. Esta última questão foi abordada na Recomendação do Conselho à Hungria de julho de 2011 no contexto do Semestre Europeu.
- (13) Após um aumento do 79,7% do PIB em 2009 para 81,3% em 2010, a dívida bruta do setor público baixou ligeiramente para 80,3% do PIB em 2011. Esta ligeira melhoria reflete o significativo excedente primário de 8% do PIB gerado pelas receitas extraordinárias provenientes do encaixe dos ativos de fundos de pensões privados, que é largamente compensada pela depreciação da taxa de câmbio. Aprofundando a análise, tendo em conta os níveis de défice previstos e com base num pressuposto técnico mais sólido sobre a taxa de câmbio em comparação com o nível no final de 2011, bem como pressupondo uma nova alienação dos ativos dos fundos de pensões anteriormente privados de 1% do PIB, prevê-se que a dívida bruta do setor público seja de cerca de 76% do PIB em 2012, mas prevendo-se que venha a aumentar de novo a partir de 2013.
- (14) A evolução orçamental passada aponta para deficiências na governação orçamental e na transparência do planeamento e execução orçamentais. Apesar de terem efetivamente enfraquecido o anterior quadro de governação orçamental que estava ainda a dar os seus primeiros passos no segundo semestre de 2010, as autoridades estabeleceram os principais elementos de uma estrutura alterada na nova Constituição (em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2012). Muito especialmente, foi definido um limite máximo da dívida nominal em 50% do PIB (a atingir mediante uma contínua redução do nível da dívida que é atualmente elevado) e atribuído um direito de voto sobre o orçamento a um Conselho Orçamental remodelado. No final de 2011 foi adotada, numa «lei orgânica», a legislação de acompanhamento que estabelece novas regras operacionais numéricas, tanto a nível central como local, bem como a disposição relativa às modalidades de funcionamento do Conselho Orçamental. A nova regra numérica anual adotada parece continuar a incidir demasiado no ciclo orçamental anual e não parece

propiciar o planeamento orçamental a médio prazo, um aspeto que o Conselho recomendou que fosse reforçado na sua recomendação de julho de 2011 no contexto do Semestre Europeu. Nessa mesma recomendação específica de país, o Conselho solicitou também à Hungria que alargasse as competências analíticas do Conselho Orçamental (por exemplo, mediante a elaboração de projeções de base macro-orçamentais), algo que ainda não está assegurado, nem mesmo depois da adoção da lei relativa à estabilidade económica de dezembro de 2011.

- (15) O acompanhamento regular e atempado dos progressos realizados na implementação da estratégia de consolidação orçamental para a correção do défice excessivo é apoiado pelo artigo 10.º-A do Regulamento (CE) n.º 1497/67 do Conselho, que prevê que o Estado-Membro em causa deve facultar todas as informações necessárias. Neste contexto, deve ser preparado um capítulo separado na atualização do Programa de Convergência da Hungria em 2012 e posteriormente, bem como nos relatórios de progresso semestrais regulares, até ao termo do procedimento relativo a défice excessivo, em consonância com os compromissos assumidos pelas autoridades húngaras.
- (16) As medidas de consolidação orçamental devem assegurar uma melhoria duradoura no saldo do setor público administrativo, devendo simultaneamente ser orientadas para a melhoria da qualidade das finanças públicas e o reforço do potencial de crescimento da economia,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

- (1) As autoridades húngaras devem pôr termo à atual situação de défice excessivo até 2012.
- (2) As autoridades húngaras devem reduzir, de uma forma credível e sustentável, o défice do setor público administrativo para um nível inferior ao valor de referência de 3% do PIB, em conformidade com a trajetória plurianual descrita no Programa de Convergência atualizado da Hungria de 15 de abril de 2011, conforme aprovado no Parecer do Conselho de 12 de julho de 2011. As autoridades húngaras devem especificamente para o efeito:
 - (a) Assegurar o cumprimento do objetivo de défice para 2012 de 2,5% do PIB em comparação com o resultado esperado de 3% do PIB com base no quadro macroeconómico após as previsões intercalares de fevereiro de 2012 dos serviços da Comissão, o que exigiria um esforço orçamental suplementar de, pelo menos, $\frac{1}{2}\%$ do PIB para além dos 1,9% do PIB já previstos. Em especial, tal deve processar-se mediante uma maior especificação e aplicação rigorosa das medidas de redução do défice incluídas no *Plano Széll Kálmán* e na atualização de 2011 do Programa de Convergência, bem como a adoção de novas medidas de consolidação de natureza estrutural, conforme necessário. Afetar possíveis ganhos excepcionais com vista a melhorar o saldo global, incluindo possíveis receitas extraordinárias decorrentes do regresso dos beneficiários do pilar de pensões do setor privado para o setor público.
 - (b) Adotar medidas adicionais de natureza estrutural conforme necessário com vista a assegurar que o défice em 2013 - que se estima que irá ultrapassar em 0,6% o limiar de 3% do PIB estabelecido no Tratado com base no quadro

macroeconómico após as previsões intercalares de fevereiro de 2012 dos serviços da Comissão - continue a ser bastante inferior ao limiar mesmo após a eliminação progressiva total, conforme previsto e recomendado, das receitas extraordinárias de perto de 1% do PIB. Estas medidas podem incluir uma maior especificação e aplicação das reformas estruturais planeadas incluídas no Plano Széll Kálmán.

- (c) Integrar disposições suficientes em matéria de reservas na legislação orçamental a adotar proximamente (para além da reserva geral prescrita na lei das finanças públicas), a fim de assegurar a realização dos objetivos orçamentais mesmo em caso de acontecimentos imprevistos.
- (3) O referido ajustamento orçamental deve contribuir para colocar o rácio da dívida bruta do setor público numa trajetória descendente. Deve, em especial, garantir-se um progresso suficiente no sentido do cumprimento do valor de referência de redução da dívida nos três anos após a correção da situação de défice excessivo, em conformidade com o estabelecido no artigo 2.º, n.º 1-A, do Regulamento (CE) n.º 1467/97.
- (4) Conforme recomendado pelo Conselho em julho de 2011, as autoridades húngaras devem tornar operacionais as regras orçamentais constitucionais fundamentais mediante a adaptação da lei orgânica em matéria de estabilidade económica. As regras numéricas devem assegurar que o processo orçamental seja integrado num quadro a médio prazo com caráter vinculativo e que as competências analíticas do Conselho Orçamental sejam alargadas.
- (5) O Conselho estabelece o prazo de [13 de setembro de 2012] para o Governo húngaro tomar medidas eficazes e definir as medidas que serão necessárias para uma correção duradoura do défice excessivo. A avaliação da eficácia das medidas tomará em consideração a evolução económica em comparação com as perspetivas atualizadas apresentadas no documento de trabalho que acompanha a recomendação da Comissão relativa à presente recomendação do Conselho.

As autoridades húngaras devem apresentar um relatório sobre os progressos realizados no cumprimento das presentes recomendações num capítulo específico da atualização do Programa de Convergência, que será elaborada em 2012 e subsequentemente, bem como nos relatórios semestrais regulares sobre os progressos realizados até ao termo do procedimento de défice excessivo, em conformidade com o compromisso assumido pela Hungria.

Além disso, o Conselho salienta a importância de atingir o objetivo de médio prazo (OMP) de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas ou de um rápido progresso no sentido da sustentabilidade. Por conseguinte, o Conselho convida as autoridades húngaras a tomar as medidas necessárias a nível estrutural para atingir o seu objetivo orçamental de um défice de 2,2% do PIB em 2013, de um modo que garanta que o objetivo a médio prazo – atualmente um saldo estrutural de -1,5% do PIB – se mantenha paralelamente a uma correção duradoura do défice excessivo.

O destinatário da presente recomendação é a Hungria.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*