



Bruxelas, 20.5.2020
COM(2020) 517 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria de 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Hungria de 2020

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria de 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Hungria de 2020

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 económicas¹, 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 17 de dezembro de 2019, a Comissão adotou a Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável, assinalando o início do Semestre Europeu de 2020 para a coordenação das políticas económicas. A referida estratégia teve devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. Em 17 de dezembro de 2019, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo identificado a Hungria como um dos Estados-Membros que deviam ser objeto de uma apreciação aprofundada.
- (2) O relatório de 2020 relativo à Hungria² foi publicado em 26 de fevereiro de 2020. Nele se avaliavam os progressos realizados pela Hungria em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 9 de julho de 2019³, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020.

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² SWD(2020) 516 final.

³ JO C 301 de 5.9.2019, p. 117.

- (3) Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou oficialmente o surto de COVID-19 como uma pandemia à escala mundial. Trata-se de uma grave emergência de saúde pública, afetando os cidadãos, as sociedades e as economias. Para além de exercer uma enorme pressão sobre os sistemas nacionais de saúde, tem perturbado as cadeias de abastecimento mundiais, provocado volatilidade nos mercados financeiros, desencadeado choques na procura dos consumidores e produzido efeitos negativos nos mais diversos setores. A pandemia está a pôr em risco o emprego dos cidadãos, os seus rendimentos e a atividade das empresas, tendo provocado um importante choque económico cujas graves repercussões já se fazem sentir na União Europeia. Em 13 de março de 2020, a Comissão adotou uma Comunicação⁴ em que apelava para a adoção de uma resposta económica coordenada à crise, associando todos os intervenientes a nível nacional e da União.
- (4) Vários Estados-Membros declararam um estado de emergência ou introduziram medidas de emergência. As medidas de emergência devem ser estritamente proporcionais, necessárias, limitadas no tempo e consentâneas com as normas europeias e internacionais. Devem ser objeto de escrutínio democrático e de um controlo jurisdicional independente.
- (5) Em 20 de março de 2020, a Comissão adotou uma Comunicação sobre a ativação da cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento⁵. A cláusula, como enunciada no artigo 5.º, n.º 1, no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, e no artigo 3.º, n.º 5, e artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, facilita a coordenação das políticas orçamentais em caso de recessão económica grave. Na sua comunicação, a Comissão compartilhou com o Conselho a sua opinião de que, dada a grave recessão económica resultante do surto de COVID-19, as condições atuais permitem ativar a referida cláusula. Em 23 de março de 2020, os Ministros das Finanças dos Estados-Membros manifestaram o seu acordo com esta apreciação da Comissão. A ativação da cláusula de derrogação geral autoriza um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. No que respeita à vertente corretiva, o Conselho pode também decidir, com base numa recomendação da Comissão, adotar uma trajetória orçamental revista. A cláusula de derrogação geral não suspende os procedimentos previstos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. Autoriza os Estados-Membros a desviarem-se dos requisitos orçamentais que se aplicariam em circunstâncias normais, permitindo paralelamente que a Comissão e o Conselho adotem as necessárias medidas de coordenação das políticas no âmbito do Pacto.
- (6) É necessário prosseguir as medidas para limitar e controlar a propagação da pandemia, reforçar a resiliência dos sistemas nacionais de saúde, atenuar as consequências socioeconómicas através de medidas de apoio às empresas e às famílias e assegurar condições adequadas de saúde e segurança no local de trabalho, com vista a retomar a atividade económica. A União deve tirar pleno partido dos vários instrumentos de que dispõe para apoiar os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros nesses domínios. Paralelamente, os Estados-Membros e a União devem unir esforços para elaborar as medidas necessárias para restabelecer o funcionamento normal das nossas sociedades e economias, bem como o crescimento sustentável, integrando nomeadamente os objetivos da transição ecológica e da transformação digital, para além de extrair as devidas ilações da crise.

⁴ COM(2020) 112 final.

⁵ COM(2020) 123 final.

- (7) O surto de COVID-19 realçou a flexibilidade propiciada pelo mercado único para permitir a sua adaptação a situações extraordinárias. No entanto, a fim de assegurar uma transição rápida e harmoniosa para a fase de recuperação, bem como a livre circulação de bens, serviços e trabalhadores, as medidas excepcionais que impedem o funcionamento normal do mercado único devem ser suprimidas assim que deixarem de ser indispensáveis. A crise atual demonstrou a necessidade de planos de preparação para situações de crise no setor da saúde, comportando, nomeadamente, melhores estratégias de aquisição, cadeias de abastecimento diversificadas e reservas estratégicas de bens essenciais. Trata-se de aspetos fundamentais a ter em conta na elaboração de planos mais gerais de preparação para situações de crise.
- (8) O legislador da União já alterou os quadros legislativos pertinentes⁶, no intuito de permitir aos Estados-Membros mobilizarem todos os recursos não utilizados dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, para que possam fazer face aos efeitos excepcionais da pandemia de COVID-19. Essas alterações proporcionarão maior flexibilidade, bem como procedimentos simplificados e harmonizados. Para aliviar a pressão sobre os fluxos de caixa, os Estados-Membros podem também beneficiar de uma taxa de cofinanciamento de 100 % a partir do orçamento da União no exercício contabilístico de 2020-2021. A Hungria é incentivada a tirar pleno partido dessas possibilidades para apoiar os cidadãos e os setores mais afetados pelos problemas levantados pela crise.
- (9) As consequências socioeconómicas da pandemia irão provavelmente repartir-se de forma desigual entre os territórios em virtude das diferentes estruturas de especialização, em especial nas regiões que carecem de trunfos específicos ou que dependem fortemente de setores cujas atividades empresariais envolvam o contacto pessoal com os consumidores. Isto implica um risco de agravamento das disparidades regionais na Hungria, acentuando a tendência já observada para o aumento das disparidades entre as zonas urbanas e rurais. Paralelamente ao risco de erosão temporária do processo de convergência entre os Estados-Membros, a situação atual exige a adoção de respostas estratégicas bem focalizadas.
- (10) Em 5 de maio de 2020, a Hungria apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2020 e, em 4 de maio de 2020, o seu Programa de Convergência de 2020. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados em simultâneo.
- (11) A Hungria encontra-se atualmente na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e está sujeita à regra relativa à dívida.
- (12) Em 14 de junho de 2019, o Conselho recomendou à Hungria que assegurasse que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas⁷ não excedesse

⁶ Regulamento (UE) 2020/460 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de março de 2020, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013 e (UE) n.º 508/2014 no respeitante a medidas específicas para mobilizar investimentos nos sistemas de saúde dos Estados-Membros e noutros setores das suas economias em resposta ao surto de COVID-19 (Iniciativa de Investimento Resposta ao Coronavírus) (JO L 99 de 31.3.2020, p. 5) e Regulamento (UE) 2020/558 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2020, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1301/2013 e (UE) n.º 1303/2013 no que respeita a medidas específicas destinadas a proporcionar uma flexibilidade excepcional para a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19 (JO L 130 de 24.4.2020, p. 1).

⁷ A despesa pública primária líquida é composta pelas despesas públicas totais, excluindo as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas de fundos da União e as alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo

3,3 % em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 1,0 % do PIB. A avaliação geral da Comissão confirma a existência de um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada rumo ao objetivo orçamental de médio prazo em 2019, bem como em 2018 e 2019, considerados em conjunto. No entanto, dada a ativação da cláusula de derrogação geral, não se justificam para a Hungria outras etapas no âmbito do procedimento relativo aos desvios significativos.

- (13) No seu Programa de Convergência de 2020, o Governo prevê uma deterioração do saldo nominal, que deverá passar de um défice de 2,0 % do PIB em 2019 para um défice de 3,8 % do PIB em 2020. Projeta-se que o défice diminua para 2,7 % do PIB em 2021 e, de forma gradual, para 1,0 % do PIB até 2024. Após uma descida para 66,3 % do PIB em 2019, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar para 72,6 % em 2020 de acordo com o Programa de Convergência de 2020. As perspetivas macroeconómicas e orçamentais são afetadas pela elevada incerteza decorrente do surto de COVID-19. Existem riscos específicos do país subjacentes às projeções orçamentais, nomeadamente associados a despesas superiores ao previsto (em conformidade com as tendências observadas no passado para despesas elevadas no final do ano), bem como a receitas potencialmente inferiores ao previsto, uma vez que a projeção se baseia num certo dinamismo a nível das receitas.
- (14) Em resposta à pandemia de COVID-19, e no âmbito de uma abordagem coordenada a nível da União, a Hungria adotou medidas orçamentais para incrementar a capacidade do seu sistema de saúde em termos de cuidados intensivos, conter a pandemia e aliviar a pressão que recai sobre as pessoas e os setores que foram particularmente afetados. De acordo com o Programa de Convergência de 2020, essas medidas orçamentais equivalem a 2,8 % do PIB em 2020 e são inteiramente financiadas através da reafetação de despesas no âmbito do orçamento, de reservas e de novos impostos. Entre elas, contam-se medidas destinadas a apoiar o mercado de trabalho, reduzir a carga fiscal que pesa sobre as empresas e financiar custos relacionados com a emergência médica. Foram anunciadas medidas adicionais para apoiar a retoma (1,4 % do PIB) e o mercado de trabalho (0,4 % do PIB), mas estas ainda não foram especificadas. Além disso, a Hungria adotou medidas que, sem terem um impacto orçamental imediato, contribuirão para apoiar a liquidez das empresas, num montante equivalente a cerca de 1,5 % do PIB, segundo as estimativas do Programa de Convergência de 2020. As autoridades estão a preparar novas medidas equivalentes a 0,3 % do PIB, incluindo programas de garantia de crédito e empréstimos garantidos pelo Estado. O impacto orçamental global das medidas orçamentais indicado no Programa de Convergência de 2020 difere do apresentado nas previsões da primavera de 2020 apresentadas pela Comissão, uma vez que a Comissão só avaliou e teve em conta as medidas suficientemente especificadas. De modo geral, as medidas tomadas pela Hungria são consentâneas com as orientações estabelecidas na Comunicação da Comissão relativa a uma resposta económica coordenada ao surto de COVID-19. A plena especificação e adoção de todas as medidas anunciadas, seguida de uma reorientação das políticas orçamentais com vista a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo, sempre que as condições económicas o permitam, contribuirão para preservar a sustentabilidade orçamental a médio prazo.
- (15) Com base nas previsões da primavera de 2020 apresentadas pela Comissão e num cenário de políticas inalteradas, o saldo das administrações públicas da Hungria deverá

financiada a nível nacional é repartida por um período de quatro anos. São tidas em conta as medidas discricionárias do lado da receita e os aumentos de receitas impostos por lei. As medidas pontuais, tanto do lado da receita como da despesa, são compensadas entre si.

situar-se em -5,2 % do PIB em 2020 e -4,0 % em 2021. Projeta-se que o rácio dívida pública/PIB ascenda a 75,0 % do PIB em 2020.

- (16) Em 14 de junho de 2019, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 121.º, n.º 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que se tinha verificado na Hungria, em 2018, um desvio significativo relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Tendo em conta o desvio significativo, em 14 de junho de 2019, o Conselho recomendou à Hungria que tomasse as medidas necessárias para assegurar que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não excedesse 3,3 % em 2019 e 4,7 % em 2020, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 1,0 % e 0,75 % do PIB em cada ano. Em 5 de dezembro de 2019, o Conselho adotou a Decisão (UE) 2019/2172⁸, que estabelece que a Hungria não tomou medidas eficazes em resposta à sua recomendação de 14 de junho de 2019, e emitiu uma recomendação revista. Na recomendação de 5 de dezembro de 2019, o Conselho pediu à Hungria que tomasse as medidas necessárias para assegurar que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excedesse 4,7 % em 2020, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,75 % do PIB em 2020. Com base na avaliação geral da Comissão e à luz da ativação da cláusula de derrogação geral para 2020, que prevê um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento rumo ao objetivo orçamental de médio prazo, considera-se que a Hungria tomou medidas eficazes em resposta à recomendação de 5 de dezembro de 2019.
- (17) Em 20 de maio de 2020, a Comissão emitiu um relatório elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado, relativamente à Hungria, por se prever que o limiar de 3 % do PIB para o défice seja excedido em 2020. De modo geral, a análise sugere que o critério do défice definido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997 do Conselho não é cumprido.
- (18) Em 11 de março de 2020, o governo declarou o estado de emergência. Em 12 de março, as fronteiras foram encerradas aos viajantes, exceto para os cidadãos que regressam ao seu país, para os residentes do Espaço Económico Europeu e para os trabalhadores que atravessam regularmente a fronteira. A circulação de mercadorias continuou a ser permitida. Em 16 de março de 2020, as instalações de ensino pré-escolar, as escolas e as universidades foram encerradas e o ensino começou a ser ministrado em linha. A partir de 17 de março de 2020, as lojas não essenciais foram obrigadas a encerrar às 15 horas e o funcionamento dos restaurantes foi limitado à venda de comida para fora. Em 28 de março de 2020, foi introduzido um recolher obrigatório parcial, no âmbito do qual as pessoas só podiam sair da sua área de residência por razões devidamente justificadas e mantendo-se à distância das outras pessoas. Antes do surto de COVID-19, a economia húngara encaminhava-se para um abrandamento gradual, após vários anos de crescimento excecional. O PIB real aumentou 4,9 % em 2019. Após o início do surto, as medidas de confinamento foram aplicadas com relativa rapidez e o número oficial de casos tem sido baixo. No entanto, prevê-se que a recessão mundial tenha um impacto particularmente forte nas exportações devido ao papel dominante de indústrias muito cíclicas, como a indústria automóvel. Prevê-se igualmente um impacto significativo nos serviços de turismo e de transporte, afetados pelas restrições de viagem. De modo geral, projeta-se uma recessão acentuada a partir de março e uma retoma económica gradual a partir do segundo semestre do ano, altura em que as medidas de confinamento deverão ser

⁸ JO L 329 de 19.12.2019, p. 91.

gradualmente levantadas. O desemprego poderá aumentar rapidamente devido à flexibilidade do mercado de trabalho. O desempenho económico em 2020 dependerá da duração do período de confinamento, bem como da política económica adotada. As previsões da primavera apresentadas pela Comissão apontam para uma diminuição de 7 % do PIB real em 2020, seguida de uma recuperação de 6 % em 2021.

- (19) Desde meados de março, o governo tem anunciado vários conjuntos de medidas para atenuar o impacto económico e social da crise da COVID-19. O banco central adotou medidas destinadas a proporcionar liquidez ao setor financeiro. Outras medidas de apoio à liquidez das famílias e das empresas incluem: i) uma moratória, até 31 de dezembro de 2020, do pagamento dos empréstimos e contratos de locação financeira para as empresas e as famílias; e ii) a imposição de um limite máximo para a taxa de juro dos créditos ao consumo. Aquando da conceção e aplicação destas medidas, impõe-se ter em conta a resiliência do setor bancário. Outras medidas, particularmente focalizadas nos setores mais afetados pela crise como o turismo e os serviços, incluem reduções e isenções temporárias de impostos, subsídios ao investimento, reduções fiscais, desenvolvimento de infraestruturas, empréstimos bonificados e garantidos e programas de capital. A fim de preservar o emprego, o governo lançou dois tipos de regimes de tempo de trabalho reduzido. O regime geral cobre até 70 % dos salários perdidos durante três meses, em determinadas condições, havendo também um regime específico para os trabalhadores no domínio da investigação e desenvolvimento (I&D). O governo antecipou por um trimestre uma redução já planeada das contribuições para a segurança social e anunciou um complemento salarial pontual para o setor dos cuidados de saúde. De modo geral, embora as medidas orçamentais visem apoiar as empresas e preservar o emprego, o seu âmbito de aplicação e a sua cobertura continuam a ser limitados em comparação com a maioria dos Estados-Membros. Além disso, prevê-se que sejam financiadas através de reafetações entre capítulos orçamentais e de impostos recentemente aumentados, pelo que o seu efeito deverá ser limitado do ponto de vista da estabilização macroeconómica.
- (20) Vários aspetos dos resultados em matéria de saúde permanecem inferiores aos da maioria dos Estados-Membros, refletindo, nomeadamente, a elevada prevalência de fatores de risco na população e a reduzida eficácia da prestação de cuidados de saúde. As despesas públicas com a saúde na Hungria foram consideravelmente inferiores à média da UE. O número de húngaros que incorrem em despesas não reembolsadas e que são cada vez mais empurrados para serviços de saúde privados é superior à média da UE. Esta situação agrava os riscos de dificuldades financeiras para os agregados familiares húngaros, tendo repercussões na equidade social e nos resultados em matéria de saúde. São necessários investimentos adicionais e reformas abrangentes para racionalizar a utilização dos recursos no sistema de saúde, reduzir as desigualdades de acesso e aumentar a qualidade dos cuidados. Os serviços de cuidados preventivos e primários não recebem financiamento suficiente e o seu potencial para melhorar a qualidade, a acessibilidade e a relação custo-eficácia do sistema de saúde continua a não ser devidamente explorado. Embora as autoridades tenham começado a trabalhar para atenuar a escassez considerável de profissionais de saúde na Hungria, as disparidades regionais na distribuição destes profissionais continuam a impedir o acesso aos cuidados de saúde em algumas áreas e para alguns grupos vulneráveis, como os ciganos marginalizados, sendo que as pessoas com deficiência também enfrentam obstáculos específicos. Face ao choque da procura dos sistemas de saúde gerado pela pandemia de COVID-19, é necessário agir rapidamente para dar resposta a estes desafios estruturais e aumentar a resiliência do sistema de saúde húngaro.

- (21) As consequências socioeconómicas do surto poderão ser significativas e o impacto do decreto governamental de 18 de março de 2020, que autoriza derrogações bilateralmente acordadas do Código do Trabalho, ainda tem de ser avaliado. De acordo com as previsões da Comissão, o desemprego deverá aumentar para 7,0 % em 2020 e diminuir ligeiramente para 6,1 % em 2021. Os setores gravemente afetados pela crise representam uma grande parte da economia húngara, empregando trabalhadores com qualificações baixas a médias e com contratos de trabalho muito flexíveis. Até ao início de 2020, a taxa de emprego global continuou a melhorar num contexto de forte expansão económica, mas não beneficiou todos os grupos de forma igual. As disparidades no emprego entre diferentes grupos de competências e entre homens e mulheres continuaram a ser acentuadas em comparação com a média da UE, neste último aspeto devido, em parte, à oferta limitada de estruturas de acolhimento de crianças de qualidade. Apesar da sua redução, o regime de obras públicas, que não permitiu a integração dos participantes no mercado de trabalho primário, continuou a ser significativo. Há margem para implementar novas políticas reforçadas e mais focalizadas para ajudar os desempregados e as pessoas inativas a encontrar trabalho ou a aceder a formações. A duração das prestações de desemprego é a mais curta a nível da UE — no máximo, três meses —, o que, mesmo num contexto económico favorável, é bastante inferior ao tempo médio necessário para encontrar emprego. Em conformidade com os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, os regimes e medidas de proteção social têm de proteger as pessoas em risco de perder o emprego, bem como os trabalhadores por conta própria e os desempregados. Os regimes de tempo de trabalho reduzido, através dos quais os trabalhadores recebem apoio do Estado pelas horas não trabalhadas, são uma boa forma de proteger o emprego. No contexto da pandemia, a eficácia dos regimes de tempo de trabalho reduzido depende de uma aplicação simples e rápida assente em critérios de elegibilidade que não visem apenas determinados setores ou tipos de empresas.
- (22) Embora a situação global da pobreza na Hungria tenha melhorado antes da crise, a tendência pode inverter-se rapidamente durante a contração económica. As desigualdades de rendimento aumentaram na última década, em parte devido a alterações dos sistemas fiscais e de prestações sociais. Mesmo antes do surto de COVID-19, tanto a privação material grave como a privação material e social eram elevadas, em especial entre os agregados familiares com várias crianças e entre a população cigana. A escassez de apartamentos municipais para arrendamento social e a falta de apoio financeiro aos arrendatários dificulta a mobilidade. A prestação de rendimento mínimo manteve-se nominalmente inalterada desde 2012 e é uma das mais baixas da UE. Prevê-se que a pandemia afete particularmente os grupos vulneráveis que não têm acesso a cuidados de saúde e a serviços essenciais e que vivem em habitações sobrelotadas. Serão necessárias medidas para promover a sua ativação e integração no mercado de trabalho aquando da retoma económica. Já antes da crise, os resultados no domínio da educação eram inferiores à média da União e fortemente influenciados pelo contexto socioeconómico dos alunos. As taxas de abandono escolar precoce eram elevadas, especialmente entre os alunos ciganos. A fraca participação dos grupos vulneráveis na educação de qualidade representa uma oportunidade perdida para desenvolver o capital humano e a coesão social. O salário dos professores é um dos mais baixos da UE. O reduzido número de estudantes do ensino superior não se adequa à forte procura de trabalhadores altamente qualificados. A transição inesperada para o ensino à distância é suscetível de agravar ainda mais as desigualdades. Os dados provenientes dos testes anuais nacionais de competências sugerem que é difícil chegar a muitos alunos através do ensino digital devido à falta de ferramentas digitais. O

ensino à distância tem efeitos negativos nos alunos oriundos de meios desfavorecidos, também devido à sobrelotação das habitações familiares e ao baixo nível de escolaridade dos pais. Os investimentos recentes e em curso na digitalização da educação têm sido importantes e devem ser prosseguidos.

- (23) No contexto da crise da COVID-19, é particularmente importante assegurar o funcionamento das infraestruturas críticas e a livre circulação de mercadorias em todo o mercado único, bem como controlar e assegurar o correto funcionamento das cadeias de abastecimento em cooperação com os países vizinhos. A Hungria é uma pequena economia aberta que regista um intenso volume de transporte transfronteiriço de mercadorias. Além disso, muitos húngaros trabalham no estrangeiro e atravessam a fronteira semanalmente. A Hungria pode também necessitar de trabalhadores fronteiriços sazonais na agricultura. As restrições de viagem atualmente impostas são suscetíveis de dificultar a circulação de bens e trabalhadores, mas podem ser atenuadas graças aos corredores verdes nas fronteiras.
- (24) No que se refere aos serviços, o retalho é um dos setores mais afetados devido às medidas que impedem muitas empresas de funcionar ou que limitam as suas operações de forma significativa. A flexibilidade regulamentar ajudaria à retoma do setor retalhista na sequência da crise da COVID-19. A Hungria tem o maior número de profissões regulamentadas na UE. Os serviços profissionais desempenharão um papel importante para facilitar a saída da crise e a retoma. Por conseguinte, afigura-se essencial assegurar o acesso adequado e o exercício das profissões, através da racionalização dos seus quadros regulamentares e dos procedimentos administrativos conexos, em especial para as PME e as microempresas incluindo as empresas unipessoais, que foram particularmente afetadas pela crise. O apoio à liquidez das empresas através de empréstimos e garantias, com destaque para as pequenas e médias empresas, é da maior importância e os intermediários devem distribuí-lo pelas empresas de forma eficaz e rápida. Aquando da conceção e aplicação destas medidas, impõe-se ter em conta a resiliência do setor bancário. A autorização do pagamento diferido de impostos e contribuições sociais e a aceleração dos pagamentos contratuais pelas autoridades públicas também podem ajudar a melhorar os fluxos de caixa das pequenas e médias empresas. As empresas em fase de arranque ou em fase de expansão recentemente criadas poderão necessitar de apoio específico, por exemplo incentivando os fundos de capital de risco a investir mais nestas empresas. Estas medidas de apoio contribuirão igualmente para evitar a venda ao desbarato de empresas europeias com importância estratégica.
- (25) A investigação e a inovação são essenciais para o crescimento e a competitividade a longo prazo. A Hungria regista um desempenho moderado a nível de inovação. A escassez de trabalhadores altamente qualificados é um obstáculo fundamental à inovação. A despesa com investigação e desenvolvimento (I&D) está a aumentar lentamente e foi principalmente alimentada pelo setor empresarial, que beneficia do maior nível de apoio público a nível da UE. No entanto, as despesas com I&D no setor público diminuíram ao longo da última década. O investimento em pequenas e médias empresas (PME) inovadoras, bem como o reforço da cooperação entre as empresas, os investigadores, o meio académico e o setor público, aumentam a capacidade de investigação e inovação que a crise da COVID-19 veio tornar premente. Os investimentos na investigação e na inovação públicas e um ambiente de investigação favorável são necessários para que a economia possa recuperar.
- (26) Para promover a retoma económica, será importante antecipar a realização de projetos de investimento público robustos e promover o investimento privado, nomeadamente

através de reformas adequadas. O plano nacional em matéria de energia e clima elaborado pela Hungria identifica importantes necessidades de investimento para combater as alterações climáticas e assegurar a transição energética. Em conjunto com o investimento na digitalização e na transição ecológica, estes investimentos tornarão a economia húngara mais sustentável e resiliente quando o país recuperar da crise. Atualmente, a eficiência energética do setor residencial é baixa, o que também contribui para a poluição atmosférica. As violações persistentes das normas de qualidade do ar têm graves repercussões a nível da saúde e do ambiente. As principais fontes de poluição do ar incluem o consumo de combustíveis sólidos para a habitação, a agricultura e as emissões provenientes dos transportes. Apenas 1 % do consumo interno bruto de energia é coberto por fontes renováveis com baixas emissões de carbono, sendo que a biomassa altamente poluente representa cerca de 10 %. Partindo de uma base reduzida, as instalações solares têm registado um aumento rápido. Em conformidade com o seu plano nacional em matéria de energia e clima e com o objetivo de atingir a neutralidade climática a longo prazo, a Hungria tenciona apoiar-se mais em fontes de energia renováveis, principalmente a energia solar. Na atual situação económica, a política energética pode gerar crescimento verde e contribuir para a recuperação. O congestionamento rodoviário representava um desafio crescente até à eclosão da pandemia de COVID-19, com impactos económicos negativos e um aumento das emissões de gases com efeito de estufa e da poluição atmosférica. A generalização de oportunidades de teletrabalho e de sistemas de transportes públicos mais atraentes contribuiria igualmente para atenuar o impacto ambiental dos transportes. A economia circular encontra-se ainda numa fase inicial, a reciclagem dos resíduos urbanos está subdesenvolvida e os instrumentos económicos não fornecem incentivos suficientes. A deposição em aterro continua a ser o método predominante de gestão de resíduos. A qualidade e o abastecimento da água continuam a ser motivo de preocupação. As competências digitais dos húngaros e a utilização de tecnologias digitais pelas empresas e pelos serviços públicos continuam aquém da média da UE. Importa prosseguir esforços para oferecer serviços públicos digitais eficientes aos cidadãos e às empresas. A programação do Fundo para uma Transição Justa durante o período 2021-2027 poderá ajudar a Hungria a enfrentar certos desafios levantados pela transição para uma economia com impacto neutro no clima, nomeadamente nos territórios abrangidos pelo anexo D do relatório relativo ao país⁹. Tal permitirá à Hungria tirar o melhor partido possível desse fundo.

- (27) Em resposta à epidemia de COVID-19, em 11 de março de 2020, o governo declarou um «estado de emergência». A sua duração não foi predefinida e o governo tem poder discricionário para o manter ou terminar. As medidas concretas tomadas pelo governo estão em vigor até ao termo do «estado de emergência». Em 30 de março de 2020, o Parlamento aprovou uma nova lei que permite ao governo revogar qualquer lei por decreto. Os poderes de emergência concedidos afiguram-se mais extensos do que os adotados noutros Estados-Membros, tendo em conta o efeito combinado da definição abrangente dos poderes e da ausência de um horizonte temporal claro. Determinadas medidas de emergência tomadas graças a estes poderes suscitam questões quanto à sua necessidade e proporcionalidade e interferem com as atividades empresariais e a estabilidade do quadro regulamentar. Entre elas, contam-se derrogações das leis laborais, o destacamento de oficiais de ligação das forças militares para empresas estratégicas e a sujeição de uma empresa cotada em bolsa à supervisão do Estado. Como declarado em 15 de maio de 2020, o primeiro-ministro Viktor Orbán prevê que,

⁹ SWD(2019) 1016 final

no final do mês, o Governo possa restituir ao Parlamento o mandato especial que lhe foi atribuído devido à pandemia do coronavírus. O reforço da independência judicial seria também crucial para uma supervisão eficaz das medidas de emergência em causa.

- (28) A participação dos parceiros sociais nas iniciativas políticas e na sua aplicação tem sido insuficiente nos últimos anos, o que enfraqueceu a qualidade e a previsibilidade das políticas e aumentou a probabilidade de cometer erros estratégicos. As consultas e as avaliações de impacto foram frequentemente contornadas pela aplicação de procedimentos legislativos especiais, como propostas de lei introduzidas por deputados a título individual e procedimentos de urgência. A participação das partes interessadas também foi enfraquecida pelo atual sistema de governo por decreto, também à luz do decreto de 18 de março de 2020, que permite derrogações bilaterais do Código do Trabalho.
- (29) A falta de concorrência na contratação pública continua a ser uma preocupação importante, uma vez que uma maior abertura à concorrência é uma solução fundamental para enfrentar a crise, dinamizar o setor das pequenas empresas e contribuir para a recuperação económica. Apesar das novas alterações legislativas e da digitalização da contratação pública, quase metade de todos os concursos públicos resulta na apresentação de uma única proposta. O elevado número de propostas únicas compromete a eficácia do sistema de contratação pública. A profissionalização da contratação pública pode contribuir para melhorar o cumprimento das regras da União e permitir uma contratação pública estratégica. As auditorias da Comissão sobre contratos públicos relacionados com projetos cofinanciados pela União e realizados nos últimos anos identificaram deficiências sistémicas e revelaram lacunas no sistema de controlo da contratação pública. Em 2019, a Comissão impôs correções financeiras à Hungria num montante próximo de mil milhões de EUR devido a estas deficiências.
- (30) A luta contra o planeamento fiscal agressivo é fundamental para melhorar a eficiência e a equidade dos sistemas fiscais. 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 UE. A Hungria tomou medidas contra o planeamento fiscal agressivo através da implementação de iniciativas acordadas a nível internacional e europeu, mas a ausência de retenção na fonte sobre os rendimentos destinados a centros financeiros *offshore* pode permitir que os lucros saiam da UE contornando as obrigações tributárias correspondentes. Embora os fluxos de saída de rendimentos, como *royalties*, juros e dividendos, para centros financeiros *offshore* tenham sido relativamente reduzidos entre 2013 e 2017, a Hungria regista fluxos de entrada e saída de capitais voláteis e relativamente elevados através de entidades de finalidade especial, sugerindo uma potencial vulnerabilidade a práticas de planeamento fiscal agressivo.
- (31) No contexto da crise da COVID-19, é particularmente importante assegurar o funcionamento das infraestruturas críticas e a livre circulação de mercadorias em todo o mercado único, bem como monitorizar e garantir o devido funcionamento das cadeias de abastecimento, em cooperação com os países vizinhos. Por conseguinte, a supressão das medidas adotadas durante a crise da COVID-19, em especial a restrição das exportações de substâncias e produtos farmacêuticos com vista a concentrar a oferta na Hungria, contribuirá para responder às necessidades dos cidadãos em toda a UE de forma coerente e num espírito de solidariedade, evitando o risco de escassez e perturbações das cadeias de abastecimento. Em última análise, tal preparará o caminho para uma estratégia de saída da COVID-19 coordenada a nível da UE.

- (32) Ao passo que as presentes recomendações colocam a tónica em dar resposta às repercussões socioeconómicas da pandemia e em facilitar a retoma económica, as recomendações específicas por país de 2019 adotadas pelo Conselho em 9 de julho de 2019 referiam também reformas que são essenciais para enfrentar os desafios estruturais de médio a longo prazo. Essas recomendações continuam a ser pertinentes e deverão continuar a ser monitorizadas ao longo do ciclo anual do Semestre Europeu no próximo ano. O mesmo é válido no que se refere às recomendações relativas às políticas económicas em matéria de investimento. Estas últimas recomendações devem ser tidas em conta na programação estratégica do financiamento da política de coesão após 2020, incluindo nas medidas destinadas a atenuar a crise atual, bem como nas estratégias de saída.
- (33) A corrupção, o acesso à informação pública e a liberdade dos meios de comunicação social suscitavam preocupações mesmo antes da crise. Estas áreas correm um maior risco de deterioração no contexto do estado de emergência, que fragilizou os mecanismos de controlo. A investigação e a repressão afiguram-se menos eficazes na Hungria do que noutros Estados-Membros. O país carece de uma ação sistemática determinada para processar a corrupção de alto nível. A responsabilização pelas decisões de encerramento de inquéritos continua a ser motivo de preocupação, uma vez que não existem vias de recurso eficazes contra as decisões do Ministério Público no sentido de não deduzir acusação de uma alegada atividade criminosa. As restrições ao acesso à informação continuam a dificultar a luta contra a corrupção. As práticas de dissuasão do acesso à informação pública podem impedir que os cidadãos e as organizações não governamentais exerçam os seus direitos constitucionais.
- (34) O Semestre Europeu assegura o quadro para uma coordenação contínua das políticas económica e de emprego na União, passíveis de contribuir para uma economia sustentável. Os Estados-Membros fizeram o balanço dos progressos realizados no que respeita à execução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas nos seus Programas Nacionais de Reformas de 2020. Ao assegurar a plena implementação das recomendações que se seguem, a Hungria contribuirá para a realização de progressos em direção à consecução dos ODS e para os esforços envidados em comum no sentido de garantir a sustentabilidade da competitividade na União.
- (35) No contexto do Semestre Europeu de 2020, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Hungria, publicada no relatório de 2020 relativo à Hungria. A Comissão analisou igualmente o Programa de Convergência de 2020 e o Programa Nacional de Reformas de 2020, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Hungria em anos anteriores. A Comissão tomou em consideração não só a sua pertinência para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Hungria, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante um contributo a nível da União para as futuras decisões nacionais.
- (36) Tendo em conta essa avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência de 2020, estando o seu parecer¹⁰ consubstanciado, em especial, na recomendação 1 *infra*,

¹⁰ Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

RECOMENDA que, em 2020 e 2021, a Hungria tome medidas no sentido de:

1. Adotar, em consonância com a cláusula de derrogação geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Quando as condições económicas o permitirem, prosseguir políticas orçamentais destinadas a atingir situações orçamentais prudentes a médio prazo e assegurar a sustentabilidade da dívida pública, aumentando simultaneamente o investimento. Resolver o problema da escassez de profissionais de saúde e assegurar uma oferta adequada de produtos e infraestruturas médicos essenciais para aumentar a resiliência do sistema de saúde. Melhorar o acesso a serviços de cuidados preventivos e primários de qualidade.
2. Proteger o emprego graças a melhores regimes de tempo de trabalho reduzido e políticas ativas do mercado de trabalho eficazes, bem como prolongar a duração dos subsídios de desemprego. Melhorar a adequação da assistência social e assegurar o acesso a serviços essenciais e a um ensino de qualidade para todos.
3. Assegurar o apoio à liquidez das pequenas e médias empresas. Antecipar a realização de projetos de investimento público robustos e promover o investimento privado para estimular a recuperação económica. Focalizar o investimento na transição ecológica e digital, em especial na produção e utilização eficientes e não poluentes da energia, nos transportes sustentáveis, na gestão da água e dos resíduos, na investigação e inovação e nas infraestruturas digitais para as escolas.
4. Assegurar que todas as medidas de emergência sejam estritamente proporcionais, limitadas no tempo e conformes às normas europeias e internacionais, não interferindo com as atividades empresariais e a estabilidade do ambiente regulamentar. Assegurar a participação efetiva dos parceiros sociais e das partes interessadas no processo de elaboração de políticas. Melhorar a concorrência na contratação pública.
5. Reforçar o sistema fiscal contra o risco de planeamento fiscal agressivo.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*