



Bruxelas, 13 de junho de 2016
(OR. en)

9217/16

ECOFIN 459
UEM 206
SOC 323
EMPL 220
COMPET 293
ENV 339
EDUC 194
RECH 186
ENER 202
JAI 450

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9134/16 ECOFIN 425 UEM 175 SOC 289 EMPL 185 COMPET 262 ENV 306 EDUC 162 RECH 154 ENER 167 JAI 412 - COM(2016) 337 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria para 2016 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Hungria para 2016

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, revisto e aprovado por vários comités do Conselho, com base na proposta da Comissão COM(2016) 337 final.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO
de ...
relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria para 2016
e que emite um parecer do Conselho sobre o
Programa de Convergência da Hungria para 2016

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,

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

Considerando o seguinte:

- (1) Em 26 de novembro de 2015, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2016. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu de 17 e 18 de março de 2016. Em 26 de novembro de 2015, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho², a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, no qual identificou a Hungria como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.
- (2) O relatório de 2016 relativo à Hungria foi publicado em 26 de fevereiro de 2016. Nele se avaliavam os progressos realizados pela Hungria em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 14 de julho de 2015 e os progressos alcançados pela Hungria na consecução dos seus objetivos nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020. Este relatório incluía igualmente a apreciação aprofundada prevista nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. Em 8 de março de 2016, a Comissão apresentou os resultados da apreciação aprofundada. A análise da Comissão leva-a a concluir que a Hungria não está a ser afetada por desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, embora haja uma grande necessidade de eliminação gradual da dívida externa e da percentagem de créditos em risco, os riscos ligados à dívida externa e interna foram reduzidos.
- (3) Em 29 de abril de 2016, a Hungria apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2016 e o seu Programa de Convergência para 2016. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

² 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 (JO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

- (4) Foram emitidas recomendações específicas por país no âmbito da programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período de 2014-2020. Tal como previsto no artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho³, caso tal seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho, a Comissão pode solicitar a um Estado-Membro que reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas relevantes. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a esta disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas que associam a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica.
- (5) O Programa de Convergência indica que o impacto orçamental do fluxo excecional de refugiados é significativo e uma adenda datada de 6 de maio fornece provas adequadas do âmbito e da natureza destes custos orçamentais adicionais. De acordo com a avaliação da Comissão, a despesa adicional elegível correspondia a 0,04% do PIB em 2015, não sendo neste momento esperados para 2016 novos custos adicionais. As disposições do artigo 5.º, n.º 1, e do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 permitem fazer face a esta despesa adicional, em razão do facto de o afluxo dos refugiados ser um evento de carácter excecional, de o seu impacto sobre as finanças públicas da Hungria ser significativo e de a sustentabilidade não ficar comprometida ao permitir um desvio temporário da trajetória de ajustamento no sentido do objetivo orçamental de médio prazo. Por conseguinte, o ajustamento necessário no sentido do objetivo orçamental de médio prazo para 2015 foi reduzido a fim de ter em conta estes custos. Em relação a 2016, na primavera de 2017 será efetuada uma avaliação final, inclusive sobre os montantes elegíveis, com base em dados observados tal como comunicados pelas autoridades da Hungria.

³ 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).

- (6) A Hungria encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra relativa à dívida. No seu Programa de Convergência para 2016, o Governo prevê que o défice nominal aumente para 2,4% do PIB até 2017 e diminua em seguida gradualmente para 1,2% até 2020. O Governo prevê uma melhoria gradual do saldo estrutural de modo a atingir o seu objetivo orçamental de médio prazo revisto – um défice de 1,5% do PIB em termos estruturais – até 2019. No entanto, o défice estrutural recalculado⁴ continuaria a ser superior ao objetivo orçamental de médio prazo. De acordo com o Programa de Convergência, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir gradualmente de 75,3% em 2015 para um valor inferior a 65% em 2020. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é globalmente plausível até 2017 e torna-se gradualmente mais favorável a partir dessa data. As medidas destinadas a apoiar os objetivos previstos em matéria de défice a partir de 2017 não foram suficientemente especificadas, em especial para o período pós 2017. Com base nas previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, existe um risco elevado de desvio significativo em relação ao ajustamento necessário em 2016, bem como, se as políticas não forem alteradas, no biénio de 2016 e 2017. Simultaneamente, prevê-se que a Hungria respeite o valor de referência de redução da dívida em 2016 e 2017. Com base na sua avaliação do Programa de Convergência e tendo em conta as previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, o Conselho considera que existe um risco de que a Hungria não venha a cumprir o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Por conseguinte, será necessário adotar medidas adicionais em ambos os anos para garantir o cumprimento.
- (7) Os desequilíbrios financeiros internos foram reduzidos e o sistema bancário tornou-se menos vulnerável, mas continuam a subsistir desafios. Foram realizados progressos consideráveis na redução da dívida do setor privado, que anteriormente era, na sua maior parte, expressa em moeda estrangeira. O crédito às famílias mostrou sinais de retoma, mas não se verificou ainda uma viragem em matéria de concessão de crédito às empresas. O setor bancário começou a recuperar a rentabilidade, para o que contribui a melhoria do ambiente económico e uma moderação nas anteriores políticas relativas a impostos sobre os bancos. No entanto, os bancos continuam relutantes em conceder empréstimos, embora estejam bem capitalizados e disponham de elevada liquidez. O principal desafio que os bancos ainda enfrentam consiste em reduzir a elevada percentagem de créditos em risco que impedem a concessão de novos empréstimos e exercem pressão sobre os lucros. Os riscos dos passivos contingentes ligados ao aumento da participação do Estado no setor bancário continuam a ser elevados.

⁴ Saldo estrutural recalculado pela Comissão com base nas informações constantes do Programa de Convergência, de acordo com a metodologia acordada em comum.

- (8) Apesar dos consideráveis progressos recentes em matéria de política fiscal e administração fiscal, a dependência da Hungria em relação aos impostos setoriais continua a ser um obstáculo potencial ao investimento. A conceção seletiva destes impostos provoca distorções entre os setores. Embora vários outros impostos setoriais se mantenham em vigor, a taxa aplicável às instituições de crédito foi significativamente reduzida e os escalões progressivos da taxa de inspeção da cadeia alimentar foram revogados. A cunha fiscal sobre o trabalho continua a ser elevada no caso dos trabalhadores com baixos rendimentos, em especial os que não têm filhos. Este fator pode ter um impacto negativo sobre a sua empregabilidade e pode também prejudicar o investimento. Foram tomadas medidas para diminuir a cunha fiscal (incluindo uma redução de um ponto percentual na taxa de imposição uniforme do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e um aumento da dedução fiscal familiar para trabalhadores com dois filhos). No entanto, as medidas não são suficientemente bem orientadas para terem um efeito significativo para os trabalhadores com baixos rendimentos. Existem potencialidades de transferência da carga fiscal do trabalho para áreas menos prejudiciais para o crescimento. Foram tomadas várias medidas para melhorar a conformidade e reduzir os custos de conformidade, embora os custos de cumprimento das obrigações fiscais continuem elevados. Apesar das melhorias verificadas nos últimos anos, a Hungria continua a defrontar-se com desafios no que diz respeito à eficiência da cobrança de impostos. O Governo anunciou uma reforma institucional de grande amplitude, que deverá ser lançada em 2016 e visará a eficiência da administração fiscal.

- (9) Registaram-se progressos limitados em matéria de promoção da concorrência e da transparência na adjudicação de contratos públicos (por exemplo, através da adoção da nova lei relativa aos contratos públicos, cuja conformidade com a legislação da UE tem ainda de ser avaliada), ao passo que a imprevisibilidade das alterações regulamentares e os encargos administrativos prejudicam a atividade empresarial privada e o investimento. O elevado número de procedimentos por negociação sem publicação e a adjudicação de contratos com base numa única proposta mostram que continua a existir um reduzido nível de concorrência na contratação pública. Em maio de 2016, o Governo apresentou uma estratégia de contratação eletrónica. Haverá que acompanhar a sua execução e impacto a nível do aumento da eficiência e da transparência, permanecendo o risco de corrupção. Seriam necessárias alterações para tornar o novo programa de ação nacional de luta contra a corrupção para 2015-2018 (PAN) mais eficaz em termos de prevenção da corrupção nas instituições públicas e de aplicação de sanções dissuasivas. O Governo não reiterou o seu anterior compromisso de rever a lei de 2013 sobre os denunciantes (*whistle-blowers*), que carece de disposições que protejam adequadamente os denunciantes contra represálias. Os planos de reexame do sistema de declaração de património previstos no PAN pecam por falta de ambição e as novas alterações legislativas aprovadas em 2015 introduziram novas restrições ao acesso do público à informação. O Governo tomou medidas para reduzir os encargos administrativos, mas a regulamentação restritiva da Hungria nos setores dos serviços e um ambiente regulador volátil continuam a ser uma fonte de preocupação para as empresas, criando incerteza para os investidores. As restrições ao estabelecimento e operacionais no setor retalhista constituem barreiras significativas à entrada e à expansão. As margens praticadas no setor retalhista são as terceiras mais elevadas da União e têm vindo a aumentar continuamente durante a última década, ao passo que o indicador de eficiência da afetação de recursos se situa entre os mais baixos da União.

- (10) A evolução recente do mercado de trabalho é favorável na Hungria, tendo a taxa de desemprego diminuído para níveis anteriores à crise. A criação de emprego no setor privado está a recuperar, mas o programa de obras públicas também contribuiu para reduzir o desemprego. Este regime é a principal política ativa de emprego na Hungria. O seu custo orçamental mais do que quadruplicou nos últimos cinco anos. Contudo, o regime não parece melhorar suficientemente a reintegração dos participantes no mercado de trabalho aberto. No primeiro semestre de 2015, a taxa de saída com êxito deste regime para o emprego normal foi de 13,1%, mas cerca de 60% dos participantes que saíram nesse período tinham regressado ao regime passados 180 dias. Existe, assim, um risco significativo de os participantes ficarem presos a este regime, em especial no caso dos trabalhadores pouco qualificados e das pessoas que vivem em regiões desfavorecidas. Embora o regime vise os desempregados de longa duração, os trabalhadores pouco qualificados e os desempregados que vivem em zonas desfavorecidas, 47% dos participantes em 2015 tinham habilitações de nível secundário ou superior. A proporção de desempregados que participam em obras públicas é igualmente significativa em regiões com mercados de trabalho com um bom desempenho. A reforma recente dos serviços públicos de emprego é suscetível de os tornar menos eficazes. A complexidade administrativa das disposições de gestão – a responsabilidade pelo serviço público de emprego está atualmente repartida entre quatro ministérios – pode comprometer significativamente uma orientação eficaz e um maior direcionamento para os resultados. A duração máxima do subsídio de desemprego (três meses) é a mais baixa da União e é significativamente mais reduzida do que o período médio necessário para encontrar um emprego. Os indicadores de pobreza estão a melhorar mas continuam elevados, em especial entre os grupos mais desfavorecidos, nomeadamente os ciganos e as crianças. A adequação e a cobertura da assistência social continuam a constituir um desafio e as reformas recentes podem vir a restringir ainda mais as condições de acesso a uma série de prestações.

- (11) O desempenho médio dos estudantes húngaros nas competências de base no âmbito do Programa Internacional de Avaliação de Alunos da OCDE (PISA) de 2012 foi inferior à média da UE, e a proporção de alunos com fraco aproveitamento aumentou entre 2009 e 2012. A influência do contexto socioeconómico e da localização da escola no desempenho escolar é das mais fortes na União. A seletividade do sistema educativo aprofunda as disparidades de desempenho entre os estudantes de diferentes tipos de escolas e estas disparidades aumentam ao longo do tempo. A falta de igualdade no acesso a um ensino geral de qualidade é particularmente notória no caso dos ciganos. Com exceção do ensino pré-escolar, em que se registou uma melhoria significativa nos últimos anos, continua a existir um amplo desfasamento entre as taxas de conclusão dos alunos ciganos e não ciganos em todos os outros níveis de educação, ou seja, no ensino primário, secundário e superior. O abandono escolar precoce continua elevado entre os ciganos. A Hungria introduziu um conjunto de medidas que visam combater o fraco aproveitamento escolar de forma mais eficaz. Não estão, porém, disponíveis dados importantes sobre a aplicação destas medidas, o que dificulta a avaliação do seu impacto potencial. Está ainda por desenvolver uma abordagem sistemática da promoção de um ensino geral inclusivo. O anunciado plano de implementação da estratégia de combate ao abandono escolar precoce ainda não foi publicado. A transição entre as diferentes formas e fases da educação continua a ser difícil e a execução das reformas recentes do ensino profissional deverá ser orientada para a facilitação das transições.
- (12) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Hungria, que publicou no relatório de 2016 relativo a este país. Avaliou igualmente o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Hungria em anos anteriores. A Comissão teve em conta não só a sua pertinência para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica da Hungria, mas também a sua conformidade com as normas e orientações da UE, atendendo à necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia mediante o contributo desta para as futuras decisões nacionais. As recomendações formuladas no contexto do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 3 infra.
- (13) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência, estando o seu parecer⁵ refletido, em especial, na recomendação 1 infra.

⁵ Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

RECOMENDA que, em 2016 e 2017, a Hungria atue no sentido de:

1. Tendo em conta o elevado risco de desvio significativo, realizar um ajustamento orçamental anual de 0,3% do PIB no sentido do objetivo orçamental de médio prazo em 2016 e de 0,6% do PIB em 2017, a não ser que o objetivo orçamental de médio prazo seja respeitado com um esforço menor, adotando para o efeito as medidas estruturais necessárias.
2. Reduzir ainda mais os impostos setoriais e reduzir a cunha fiscal no caso dos trabalhadores com baixos rendimentos. Reforçar a transparência e a concorrência no domínio dos contratos públicos através da contratação pública eletrónica, do aumento da publicação dos concursos e da melhoria do quadro de combate à corrupção. Melhorar o ambiente regulador no setor dos serviços e no setor retalhista, combatendo as regulamentações restritivas e garantindo a previsibilidade.
3. Facilitar a transição do programa de obras públicas para o mercado de trabalho primário e reforçar outras políticas ativas de emprego. Aumentar a adequação e a cobertura da assistência social e do subsídio de desemprego. Tomar medidas para melhorar os resultados escolares e para aumentar a participação dos grupos desfavorecidos, em especial os ciganos, no ensino geral inclusivo.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*
