



Bruxelas, 12 de junho de 2017
(OR. en)

9297/17

ECOFIN 402
UEM 151
SOC 382
EMPL 296
COMPET 399
ENV 498
EDUC 226
RECH 182
ENER 221
JAI 480

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	ST 9241/17 ECOFIN 373 UEM 122 SOC 351 EMPL 266 COMPET 368 ENV 468 EDUC 196 RECH 152 ENER 192 JAI 443 - COM(2017) 516 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria para 2017 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Hungria para 2017

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(2017) 516 final.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria para 2017

e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Hungria para 2017

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 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas de 2017. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho², o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que não identificou a Hungria como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.
- (2) O relatório de 2017 relativo à Hungria foi publicado em 22 de fevereiro de 2017. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Hungria em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 12 de julho de 2016, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020.
- (3) Em 2 de maio de 2017, a Hungria apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2017 e o seu Programa de Convergência para 2017. 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) 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. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho³, 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 mais detalhes sobre a forma como tenciona fazer uso dessa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEI a uma boa governação económica.
- (5) 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 2017, o Governo prevê uma deterioração do défice nominal de 1,8 % do PIB em 2016 para 2,4 % em 2017 e 2018 e, posteriormente, uma melhoria gradual até atingir 1,2 % do PIB em 2021. Prevê-se que o objetivo orçamental de médio prazo – um défice estrutural de 1,7 % do PIB até 2016, revisto para 1,5 % do PIB a partir de 2017 – seja realizado até 2020. Contudo, com base no saldo estrutural recalculado⁴, o objetivo orçamental de médio prazo não será atingido durante o período de programação. Segundo o Programa de Convergência, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir gradualmente para um nível próximo de 61 % no final de 2021. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é favorável, o que coloca riscos para a execução dos objetivos em termos de défice.

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).

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

- (6) O Programa de Convergência para 2017 assinala que o impacto orçamental do afluxo excecional de refugiados e das medidas de segurança em 2016 e 2017 é significativo; o programa apresenta também elementos de prova adequados do âmbito e da natureza destes custos orçamentais adicionais. Segundo a Comissão, as despesas adicionais elegíveis em 2015 ascenderam a 0,04 % do PIB no que se refere ao afluxo excecional de refugiados e não se verificaram despesas elegíveis adicionais em relação ao afluxo de refugiados em 2016. As despesas adicionais elegíveis relativas a medidas de segurança ascenderam a 0,04 % do PIB em 2016. Em 2017, não é de esperar mais nenhum aumento das despesas devido ao afluxo excecional de refugiados, ao passo que o impacto orçamental adicional das medidas de segurança é atualmente estimado em 0,14 % do PIB. 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 fazer face a estas despesas adicionais, uma vez que o afluxo de refugiados e a gravidade da ameaça terrorista constituem ocorrências excecionais com um impacto significativo nas finanças públicas da Hungria e que a sustentabilidade não ficará comprometida por se autorizar um desvio temporário à trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo. Por conseguinte, o ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo exigido para 2016 foi reduzido, a fim de ter em conta os custos adicionais relacionados com a segurança. No que diz respeito a 2017, será realizada na primavera de 2018 uma avaliação final que abrangerá também os montantes elegíveis e que terá por base os dados observados que tiverem sido transmitidos pelas autoridades húngaras.
- (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. Com base nas previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão, existe um risco de desvio significativo em relação a essa exigência em 2017.

- (8) Em 2018, em virtude da situação orçamental, e nomeadamente do nível da dívida, é de esperar que a Hungria venha a fazer novo ajustamento para se aproximar do objetivo orçamental de médio prazo de um défice estrutural de 1,5% do PIB. Segundo a matriz acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, esse ajustamento traduz-se na exigência de assegurar uma taxa de crescimento nominal das despesas primárias líquidas da administração pública⁵ não superior a 2,8% em 2018. Isto corresponderia a um ajustamento estrutural de 1,0% do PIB. Num cenário de políticas inalteradas, existe um risco de desvio significativo em relação a essa exigência em 2018. Simultaneamente, prevê-se que a Hungria cumpra a regra relativa à dívida em 2017 e 2018. De um modo geral, o Conselho é de opinião que serão necessárias medidas suplementares a partir de 2017 para cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Não obstante, tal como previsto no Regulamento (CE) n.º 1466/97, a avaliação dos planos e resultados orçamentais deve ter em conta o equilíbrio orçamental do Estado-Membro à luz das condições cíclicas. Tal como se recorda na Comunicação da Comissão que acompanha estas recomendações específicas, a avaliação dos resultados orçamentais de 2018 terá de atender devidamente ao objetivo de assegurar uma orientação orçamental que apoie a recuperação em curso, garantindo simultaneamente a sustentabilidade das finanças públicas da Hungria. Neste contexto, o Conselho regista que a Comissão tenciona efetuar uma avaliação global em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1466/97, nomeadamente à luz da situação cíclica da Hungria.
- (9) A competitividade e o potencial de crescimento da Hungria são entravados pelo baixo investimento privado e pela fraca produtividade. Os fatores que afetam negativamente o clima empresarial e o investimento das empresas estão associados sobretudo a insuficiências a nível do desempenho e governação institucionais. As frequentes mudanças nos enquadramentos regulamentar e fiscal são um dos maiores obstáculos à atividade empresarial na Hungria, registando-se ainda um insuficiente envolvimento das partes interessadas e uma insuficiente elaboração de políticas com base em dados concretos. Os obstáculos regulamentares no setor dos serviços também tendem a limitar a dinâmica dos mercados e a entravar o investimento. As regulamentações restritivas, inclusive no setor do comércio a retalho, limitam a concorrência no setor dos serviços e afetam o clima empresarial.

⁵ A despesa pública líquida inclui a despesa pública total 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 financiada a nível nacional é repartida ao longo de um período de 4 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 da despesa são objeto de compensação.

- (10) O rácio impostos totais/PIB da Hungria continua a ser bastante superior ao dos seus parceiros regionais e subsistem desafios no sistema fiscal. O Governo reduziu as contribuições patronais para a segurança social em 5 pontos percentuais em 2017 e está prevista para 2018 uma nova redução de 2 pontos percentuais. Esta medida reduziu significativamente a carga fiscal para os trabalhadores com baixos rendimentos, que continua no entanto a ser elevada. Tal é especialmente o caso para os trabalhadores com baixos rendimentos sem filhos, que continuam a ser objeto de uma das cargas fiscais mais elevadas da União. O sistema fiscal continua a ser complexo. Apesar de uma tendência descendente desde 2013, os impostos setoriais — alguns dos quais continuam a ter um grande efeito de distorção — tendem ainda a complicar o sistema fiscal e a enfraquecer a confiança dos investidores. A complexidade e a incerteza do sistema fiscal, associadas a custos de conformidade e encargos administrativos elevados, continuam a afetar a confiança dos investidores na Hungria.
- (11) As insuficiências existentes no desempenho institucional estão a afetar o clima empresarial e a reduzir o potencial de crescimento da economia. Em especial, apesar das recentes melhorias e da alteração à Lei relativa à contratação pública, são ainda limitados os progressos alcançados para reforçar a transparência e a concorrência a nível da contratação pública. A atual estratégia de contratação pública eletrónica constitui uma base sólida para reforçar a transparência, mas a sua execução e impacto sobre a eficiência e a transparência devem ser objeto de acompanhamento. Os riscos de corrupção continuam a ser elevados, afetando negativamente o clima empresarial, e existem importantes lacunas nas medidas tomadas para resolver o problema. A Hungria está também a registar atrasos na execução da sua estratégia de contratação pública eletrónica, o que desacelera a introdução atempada da contratação pública eletrónica na Hungria, essencial para reforçar a transparência e a concorrência.

- (12) A situação no setor dos serviços, nomeadamente no setor retalhista, continua a ser particularmente difícil na Hungria. No ano passado, o Governo continuou a intervir em mercados anteriormente abertos à concorrência e adotou requisitos mais estritos para os serviços de transporte de passageiros operados por centros de expedição independentes. O Governo não tomou quaisquer medidas importantes para reduzir o ónus do contexto regulamentar para o setor dos serviços, em especial no que diz respeito ao setor retalhista, aos serviços públicos de gestão de resíduos, à publicação e distribuição de manuais escolares ou aos sistemas móveis de pagamento. No setor retalhista, faltam orientações claras sobre a concessão de autorização para a abertura de novas lojas com uma superfície superior a 400 m², o que se vem juntar à falta de transparência e previsibilidade no setor. A existência persistente de obstáculos regulamentares no setor dos serviços, inclusive no setor retalhista, constrange o dinamismo do mercado e dificulta o investimento e, ao mesmo tempo, gera incerteza para os investidores, nomeadamente os investidores internacionais.
- (13) Para reforçar a competitividade da Hungria e o crescimento potencial a médio prazo, será fundamental a realização de reformas estruturais a fim de promover o investimento no capital humano, nomeadamente na educação e na saúde, e de continuar a melhorar o funcionamento do mercado de trabalho. O reforço da justiça social será também essencial para a concretização de um crescimento mais inclusivo.

- (14) Os resultados alcançados no ensino das competências de base continuam a ser fracos comparativamente aos padrões internacionais. O estudo do Programa Internacional de Avaliação de Alunos da OCDE (PISA) de 2015 dos sistemas educativos revelou um nítido agravamento dos resultados, e o impacto da origem socioeconómica dos alunos nos resultados educativos é um dos mais elevados da União. O impacto do tipo de estabelecimento escolar nos resultados educativos é muito significativo. A redução do número de horas de ensino das disciplinas científicas nos estabelecimentos de ensino profissional desde 2016 é suscetível de agravar a falta de competências da Hungria nos domínios científicos. A taxa de abandono escolar precoce estagnou nos últimos cinco anos e continua a ser especialmente elevada junto da população cigana. A repartição dos alunos desfavorecidos entre escolas é desigual e as crianças de etnia cigana frequentam cada vez mais escolas e aulas em que a maioria dos alunos é cigana. Estão em vigor medidas destinadas a apoiar a formação de professores, a educação pré-escolar, os resultados escolares e o combate ao abandono escolar precoce junto da população cigana. Apesar de terem sido tomadas medidas para combater a segregação, tais medidas são insuficientemente abrangentes e sistémicas para resolver o problema. À procura crescente de mão de obra altamente qualificada não correspondem nem uma quantidade suficientemente grande de candidatos ao ensino superior nem taxas de conclusão dos estudos adequadas. A alteração da Lei relativa ao ensino superior, adotada em 2017, poderá agravar ainda mais a situação.
- (15) O mercado de trabalho registou uma evolução positiva nos últimos anos, com o desemprego a regressar ao seu nível anterior à crise. O emprego atingiu níveis historicamente elevados graças à criação de emprego no setor privado e ao regime de obras públicas, que continua a ser a principal política ativa do mercado de trabalho da Hungria, com mais de 200 000 participantes. Nos últimos anos, foi adotado um conjunto de medidas para facilitar a transição do regime para o mercado de trabalho primário. No entanto, o regime continua a não estar suficientemente direcionado e a sua eficácia na reintegração dos participantes no mercado de trabalho aberto continua a ser limitada. Ao mesmo tempo, determinados setores enfrentam crescentes carências de mão de obra. Outras políticas ativas do mercado de trabalho estão a ser reforçadas, em parte com o apoio de fundos da União, mas são necessários mais esforços para facilitar efetivamente as transições para o mercado de trabalho primário. O sistema de definição de perfis dos desempregados está operacional, mas ainda não funciona plenamente. As disparidades no emprego entre homens e mulheres aumentaram nos últimos anos e o impacto da parentalidade na taxa de emprego das mulheres é um dos mais elevados da União. A participação no mercado de trabalho é afetada pelos resultados comparativamente fracos em termos de saúde e pelas desigualdades de acesso aos cuidados de saúde. A participação dos parceiros sociais na elaboração das políticas é limitada.

- (16) Alguns indicadores de pobreza voltaram a descer para níveis anteriores à crise, mas continuam acima da média da União. A taxa de pobreza das crianças e da comunidade cigana continua a ser particularmente elevada, embora esteja a diminuir. Uma percentagem significativa dos ciganos empregados trabalha no regime de obras públicas. A sua integração efetiva no mercado de trabalho aberto continua a ser até à data limitada.
- (17) A adequação e a cobertura da assistência social e do subsídio de desemprego são limitadas. A duração de três meses do subsídio de desemprego é ainda a mais baixa da União, abaixo do período médio necessário para que os candidatos a emprego encontrem trabalho. A reforma da assistência social de 2015 racionalizou o sistema de prestações, mas não parece ter garantido um nível de vida minimamente adequado e uniforme para as pessoas que dela necessitam. No que diz respeito às prestações administradas pelos municípios, existe um elevado grau de apreciação discricionária dos critérios de elegibilidade e do nível dos direitos, o que cria uma situação de incerteza para os beneficiários. As prestações relativas ao rendimento mínimo continuam a estar congeladas a um nível baixo, mas as autoridades húngaras estão a planear aumentar gradualmente o nível de prestações pecuniárias específicas nos próximos anos. Já em 2017, foram aumentadas ligeiramente três destas prestações. A tomada de novas medidas específicas contribuirá para atenuar a privação material dos grupos mais desfavorecidos, em particular as crianças e a comunidade cigana.
- (18) No contexto do Semestre Europeu de 2017, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Hungria, que publicou no relatório de 2017 relativo à Hungria. A Comissão analisou também o Programa de Convergência para 2017 e o Programa Nacional de Reformas para 2017, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Hungria em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável 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 futuras decisões nacionais.
- (19) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Convergência para 2017, estando o seu parecer⁶ refletido, em especial, na recomendação 1 infra,

⁶ Por força do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDA que a Hungria tome medidas em 2017 e 2018 no sentido de:

1. Desenvolver um esforço orçamental significativo em 2018 em linha com os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo em conta a necessidade de reforçar a recuperação em curso e de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas húngaras.
2. Completar a redução da carga fiscal para os trabalhadores com baixos rendimentos e simplificar a estrutura fiscal, nomeadamente através da redução dos impostos setoriais mais geradores de distorções. Reforçar a transparência e a concorrência no domínio dos contratos públicos, mediante a aplicação de um sistema de contratação pública eletrónica abrangente e eficiente, e reforçar o quadro de combate à corrupção. Reforçar a previsibilidade da regulamentação, a transparência e a concorrência, em especial no setor dos serviços, nomeadamente no setor retalhista.
3. Direcionar melhor o regime de obras públicas para aqueles que se encontram mais afastados do mercado de trabalho e assegurar um apoio eficaz aos candidatos a emprego, a fim de facilitar a transição para o mercado de trabalho, inclusive através do reforço das políticas ativas do mercado de trabalho. Tomar medidas para melhorar os resultados educativos e aumentar a participação dos grupos desfavorecidos, em especial dos ciganos, no ensino geral inclusivo. Aumentar a adequação e a cobertura da assistência social e da duração do subsídio de desemprego.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente
