



Bruxelas, 5.6.2019
COM(2019) 542 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

Relatório da Comissão ao Conselho nos termos do artigo -11.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 sobre uma missão de supervisão reforçada na Hungria, em 20 de março de 2019

O presente relatório relativo a uma missão de supervisão reforçada na Hungria é transmitido ao Conselho em conformidade com o artigo -11.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. Como previsto no artigo -11.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, os resultados provisórios dessa missão foram previamente transmitidos à Hungria com vista a suscitar eventuais observações.

Hungria - Procedimento relativo aos desvios significativos

Missão de supervisão reforçada, 20 de março de 2019

Relatório

1. Introdução

Na sequência de um desvio significativo relativamente ao objetivo orçamental de médio prazo (OMP), registado em 2017, na primavera de 2018 foi lançado um procedimento relativo aos desvios significativos (PDS) respeitante à Hungria. Em 23 de maio de 2018, a Comissão dirigiu uma advertência à Hungria e propôs ao Conselho o lançamento de um PDS. Na sua recomendação formulada no âmbito do PDS, de 22 de junho de 2018, o Conselho convidou a Hungria a tomar medidas para garantir que a taxa de crescimento nominal das despesas líquidas não excedesse 2,8 % em 2018, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 1,0 % do PIB.

Segundo as previsões do outono de 2018 da Comissão, existia um risco de desvio significativo relativamente ao OMP tanto em 2018 como em 2019. No que se refere a 2018, tal implicava igualmente um risco de incumprimento da recomendação formulada no âmbito do PDS. Segundo as previsões do outono de 2018 da Comissão, o défice nominal previsto para esse ano atingiria 2,4 % do PIB, em consonância com o objetivo oficial. Esperava-se, portanto, que tanto o défice nominal como o défice estrutural se agravassem em relação aos 2,2 % do PIB registados em 2017, em consequência de uma política orçamental expansionista. O orçamento de 2019, adotado em julho de 2018, visava atingir um défice das administrações públicas de 1,8 % do PIB em 2019. Tal implicaria uma melhoria não só em termos nominais como também em termos estruturais, uma vez que se previa uma diminuição do hiato do produto (recalculado). As previsões do outono de 2018 da Comissão apontavam para um défice das administrações públicas de 1,9 % do PIB em 2019, globalmente em consonância com o objetivo oficial, devendo o saldo estrutural melhorar em ½ ponto percentual do PIB. As referidas previsões apontavam para que as despesas com os salários da função pública e as transferências sociais aumentassem abaixo da taxa de inflação e que várias outras rubricas da despesa pública fossem objeto de contenção. Previa-se que o impacto dessas medidas de contenção fosse, contudo, parcialmente anulado por medidas orçamentais expansionistas, nomeadamente um corte de 2 pontos percentuais nas contribuições para a segurança social no segundo semestre do ano, para além de reduções semelhantes nos anos anteriores, bem como por um aumento do investimento público.

Uma vez que a Hungria não tomou quaisquer medidas eficazes para o efeito, em dezembro de 2018 o Conselho decidiu emitir uma recomendação revista no âmbito do PDS. À luz das conclusões extraídas da missão de supervisão reforçada de setembro de 2018 e do relatório apresentado pelas autoridades húngaras, a Comissão concluiu que estas autoridades não tencionavam

¹ Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

dar seguimento à recomendação emitida no âmbito do PDS em 2018 e que só iriam adotar medidas no que se refere ao défice das administrações públicas de 2019. Por conseguinte, em 4 de dezembro de 2018, o Conselho concluiu que não haviam sido tomadas quaisquer medidas eficazes por parte da Hungria, tendo dirigido a este país uma recomendação revista. O Conselho convidou a Hungria a tomar medidas para garantir que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não fosse superior a 3,3 % em 2019, o que corresponderia a um ajustamento estrutural anual de 1,0 % do PIB em 2019. Essa recomendação traduzia-se na necessidade de adotar medidas com um efeito estrutural total correspondente a 0,5 % do PIB em 2019, em relação ao cenário de base constante das previsões da Comissão do outono de 2018. Em 15 de abril de 2019, a Hungria apresentou ao Conselho um relatório sobre as medidas adotadas. A análise desse relatório pela Comissão é publicada enquanto parte integrante do pacote do Semestre Europeu.

Os indicadores macroeconómicos para 2018 são melhores do que o previsto. Em comparação tanto com as previsões do outono de 2018 da Comissão como com as previsões das autoridades húngaras publicadas em dezembro de 2018, os dados divulgados em março de 2019 revelam uma conjuntura macroeconómica mais favorável do que o previsto em 2018, com o PIB em termos reais e nominais a registar nova aceleração em relação a 2017. O consumo privado beneficiou do bom desempenho do mercado de trabalho e dos fortes aumentos salariais administrativos. A redução das contribuições dos empregadores para a segurança social permitiu, até agora, atenuar a repercussão dos aumentos salariais na inflação. Não obstante, os preços no consumidor aceleraram novamente em 2018, com um aumento de 2,9 %. Em consequência, as principais bases de tributação, nomeadamente os salários, aumentaram mais rapidamente que o previsto, elevando as receitas fiscais acima das previsões orçamentais.

Nos últimos meses foram anunciadas novas medidas que agravam o défice. Em dezembro de 2018, foi anunciado um programa de investimento nas pequenas aldeias húngaras, que prevê a afetação de 150 mil milhões de HUF (0,35 % do PIB) a povoações com menos de 5 000 habitantes, sendo um terço dessa verba consagrado à renovação de estradas secundárias. Em fevereiro de 2019, as autoridades anunciaram aquilo que foi designado como um «programa demográfico» destinado a aumentar a taxa de natalidade. As medidas previstas incluem, entre outras, a concessão de um novo empréstimo «pré-natal» subvencionado a casais de jovens recém-casados, convertível num subsídio em numerário em caso de nascimento de um segundo e de um terceiro filho após a contração do empréstimo; a expansão do programa de concessão de empréstimos e subsídios às famílias com filhos, a fim de as ajudar a comprar casa; subsídios à aquisição de automóveis; a isenção do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares para as mulheres com pelo menos quatro crianças a cargo; a introdução de subsídios de guarda de crianças para os avós e a construção de creches. As novas despesas serão financiadas a partir do fundo de reserva geral e de receitas extraordinárias do orçamento de 2019. O programa poderá custar até 150 mil milhões de HUF (0,4 % do PIB) em 2020, o primeiro ano completo da sua execução, mas algum do impacto orçamental poderá fazer-se sentir já em 2019. Além disso, um projeto de lei recente contempla novas medidas fiscais, nomeadamente a isenção de imposto sobre os juros dos títulos de dívida pública e uma redução do imposto sobre as transações financeiras para as famílias, com um impacto estimado de cerca de 0,02 % do PIB em 2019 e de 0,05 % em 2020. A partir de 2019, a fim de promover os pagamentos eletrónicos, as pessoas singulares passaram a beneficiar de uma isenção fiscal nas transferências bancárias até 20 000 HUF por transação. Além disso, os títulos de dívida pública foram isentos do imposto sobre os juros. As autoridades húngaras estimam que o impacto orçamental destas medidas seja negligenciável em 2019-2020. As autoridades ponderam ainda a possibilidade de lançarem um programa de apoio à

aprendizagem de línguas estrangeiras pelos alunos, com custos estimados em 0,2 % do PIB a partir de 2020.

A missão de supervisão reforçada da Comissão teve lugar em 20 de março de 2019. A missão foi realizada com base no artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. Os funcionários da Comissão reuniram-se com o secretário de Estado das Finanças Públicas, Peter Beno Banai, no Ministério das Finanças; com o diretor executivo responsável pela política monetária, análise económica, reservas cambiais e gestão do risco do banco Magyar Nemzeti Bank, Barnabas Virag; e com o presidente do Conselho Orçamental, Arpad Kovacs. O objetivo da missão consistiu em obter informações pormenorizadas sobre as medidas orçamentais recentemente anunciadas pelas autoridades e sobre as medidas orçamentais projetadas pelas mesmas, e apontar os riscos orçamentais relacionados com o previsto abrandamento do crescimento económico, incentivando o cumprimento da recomendação formulada no âmbito do PDS. O presente relatório baseia-se em informações obtidas previamente à realização da missão e no decurso da mesma.

2. Conclusões da missão

As autoridades explicaram que os resultados orçamentais mais favoráveis que o previsto em 2018 se deveram a fatores cíclicos e estruturais. O crescimento do PIB real revelou-se melhor que o previsto (4,9 %, em comparação com os 4,3 % projetados pelas autoridades), impulsionado pela procura interna (tanto pelo consumo privado como pelo investimento). As receitas beneficiaram do dinamismo da evolução macroeconómica e ainda das medidas estruturais adotadas para melhorar o cumprimento das obrigações fiscais. A partir de julho de 2018, as empresas passaram a ser obrigadas a comunicar imediatamente à administração fiscal as faturas de valor mais elevado. Estima-se que a introdução da faturação em linha tenha desempenhado um papel importante para reduzir a dimensão da economia informal, aumentando os impostos indiretos e reduzindo o desvio do IVA para um valor inferior à média da UE. As receitas superiores ao previsto foram parcialmente contrabalançadas pelo volume de despesas superior ao projetado. Mais concretamente, o Governo decidiu utilizar, no final de 2018, algumas das economias realizadas nesse ano e das receitas superiores ao previsto para financiar despesas não recorrentes em certas categorias (cultura, religião e desporto) que não podem ser financiadas por fundos da UE. As autoridades observaram que, sem as despesas não recorrentes efetuadas no final de 2018, o défice das administrações públicas teria sido de 1,6 % do PIB. Embora o Governo tenha repetidamente recorrido a pagamentos pontuais no final do ano, as autoridades sublinharam que estes tinham tendência para diminuir, sendo o pagamento efetuado em 2018 o mais baixo desde 2016. Além disso, cerca de 0,1 % das despesas do PIB foram antecipadas de 2019 para 2018. As autoridades confirmaram igualmente que o montante global dos fundos autorizados mas não despendidos (relacionados sobretudo com projetos financiados pela UE) se manteve inalterado no final de 2018, comparativamente com o final de 2017. Concordaram igualmente que, para efeitos de previsão, seria benéfico alinhar melhor as autorizações e o calendário das despesas desses projetos, apesar dos efeitos sobre o défice das administrações públicas em termos de exercício.

As autoridades sublinharam as medidas adotadas para combater a evasão fiscal e reduzir a dimensão da economia paralela, alargando a base fiscal. As autoridades sublinharam que as finanças públicas dependem fortemente dos impostos sobre o consumo e que foram introduzidas muitas medidas para combater a economia paralela. Mais concretamente, estima-se que a introdução da faturação em linha, em julho de 2018, tenha contribuído significativamente para diminuir o papel da economia informal, constituindo uma das ações mais importantes tomadas nos últimos anos. Em 2018, as receitas do IVA (em termos de exercício) aumentaram cerca de 14 %, das quais cerca de 4 % se ficaram a dever a essa medida, prevendo-se ainda que tenham algum impacto adicional em 2019,

embora limitado. Novas medidas para reduzir a dimensão da economia informal deverão ser aprovadas pelo Parlamento na primavera de 2019. Foram igualmente tomadas medidas para alargar a matéria coletável.

Nos últimos anos, as autoridades mostraram tendência para subestimar inicialmente as receitas e, seguidamente, gastar as receitas extraordinárias não orçamentadas mais perto do final do ano.

Desde a entrada em vigor do acordo de seis anos celebrado com os empregadores sobre os aumentos salariais e os cortes nas suas contribuições para a segurança social, as autoridades têm efetuado sistematicamente estimativas prudentes das receitas previstas. Nos últimos três anos, têm surgido elevadas receitas imprevistas, comparativamente com os planos orçamentais. Essas receitas foram normalmente despendidas mais perto do final do ano em rubricas não recorrentes (incluindo infantários e escolas, igrejas, instalações desportivas e em benefício das minorias húngaras no estrangeiro), em grande parte sob a forma de transferências correntes e de capital. As autoridades alegam que essas despesas não recorrentes constituem uma fonte importante de reservas orçamentais (estimadas em 0,6 % do PIB em 2018), embora tenham diminuído ao longo do tempo.

Durante a missão, os funcionários da Comissão observaram que a economia atravessa um período de conjuntura favorável e que deveriam ser envidados novos esforços para reduzir o défice e a dívida das administrações públicas.

A missão reconheceu o bom desempenho macroeconómico da Hungria em 2018, apontando que uma parte do crescimento adicional registado em 2018 se devia igualmente ao estímulo orçamental. No entanto, o crescimento económico na Hungria parece ter atingido o seu pico, devendo abrandar a médio prazo, nomeadamente devido ao agravamento da conjuntura externa. Consequentemente, prevê-se que as reservas orçamentais diminuam nos próximos anos. Importa referir que as autoridades húngaras discordam da estimativa da componente cíclica efetuada pela Comissão. Em sua opinião, com base numa metodologia que tenha em conta os ciclos económicos tanto em termos financeiros como em termos da economia real, o hiato do produto seria negativo. A missão de supervisão recordou que o Conselho solicitara um esforço estrutural adicional em 2019 e que, atendendo ao previsto agravamento da conjuntura económica nos próximos anos, a Hungria deveria aproveitar a presente conjuntura favorável para consolidar a sua situação orçamental e prosseguir a redução da dívida das administrações públicas, que continua a ser demasiado elevada para uma pequena economia aberta.

As autoridades não tencionam adotar quaisquer novas medidas em 2019 para dar cumprimento à recomendação revista no âmbito do PDS.

Apesar do resultado melhor que o previsto em 2018, as autoridades não tencionam rever o objetivo em matéria de défice para 2019. Em relação a 2019, as autoridades preveem manter o seu objetivo inicial para o défice das administrações públicas (1,8 % do PIB), como previsto no orçamento de 2019, que foi aprovado em julho de 2018. Mais concretamente, o efeito de base relacionado com a melhoria da execução orçamental em 2018 implica uma redução das despesas com o programa de obras públicas e com outras rubricas. No entanto, esse efeito deverá ser totalmente absorvido pelas já referidas medidas, recentemente anunciadas, que têm por efeito agravar o défice. Prevê-se que o impacto do programa demográfico seja limitado em 2019 e atinja 0,4 % do PIB em 2020, embora seja difícil avaliar com precisão a dimensão que assumirá o recurso ao programa. Embora concordem com o enquadramento macroeconómico geral, caracterizado pelo agravamento da conjuntura externa, as autoridades húngaras sublinharam que pretendiam manter o crescimento económico a um nível elevado mediante a adoção de medidas de política económica. No seu entender, tal permitiria reduzir o défice e assegurar que o rácio dívida/PIB relativamente elevado se manteria numa trajetória descendente.

A sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas da Hungria constitui um motivo de preocupação. A médio e a longo prazo, a Hungria aparenta poder deparar-se com riscos quanto à sustentabilidade orçamental que resultam sobretudo da situação orçamental, dos custos projetados do envelhecimento demográfico e de eventuais choques para o crescimento económico. As autoridades húngaras sublinharam que o programa demográfico se integra num programa de sustentabilidade a longo prazo. O programa de competitividade é também um projeto a médio prazo, centrado em vários domínios, com o objetivo de trazer o crescimento do PIB para a média da UE + 2 pontos percentuais no longo prazo. Até à data, não foi adotada qualquer medida concreta. Por último, as autoridades concordaram que o elevado nível de investimento público se repercute nos preços em certos setores (nomeadamente, na construção civil).

As discussões no banco Magyar Nemzeti Bank (MNB) centraram-se sobretudo nos obstáculos que poderão surgir ao crescimento nos próximos anos. O MNB alegou que o forte crescimento dos salários registado recentemente induzirá as empresas a aumentar a produtividade, prevenindo assim a perda de competitividade externa. Argumentou ainda que a Hungria está em boa posição para realizar reformas estruturais, quanto às quais parece haver atualmente consenso entre os decisores. Segundo o MNB, tanto em 2019 como em 2020, o défice das administrações públicas deverá permanecer em torno de 1,5 % do PIB. A evolução positiva das receitas fiscais deverá compensar as novas medidas expansionistas já anunciadas. Na perspetiva do MNB, a orientação orçamental (acomodatícia durante o período 2017-2018) deverá tornar-se contracíclica em 2019. Prevê-se igualmente que a dívida das administrações públicas diminua anualmente em cerca de 2 pontos percentuais.

O elevado investimento público tem contribuído para o aumento dos preços da habitação. Globalmente, o investimento total na economia atingiu níveis elevados, correspondentes a cerca de 25 % do PIB. O investimento público também é elevado, contribuindo potencialmente para a evicção do investimento privado e para um aumento dos preços (e não da produção). Além disso, a qualidade dos investimentos suscita alguma apreensão. Ao mesmo tempo, o risco de uma bolha no setor privado parece ser limitado, dado que o rácio de crédito às famílias em relação ao PIB continua a ser baixo, devido ao rápido crescimento do rendimento nominal.

Segundo o Conselho Orçamental da Hungria, o orçamento procura conciliar os objetivos do crescimento e da estabilidade. O Conselho Orçamental salientou que o atual período de elevado crescimento sem endividamento externo é único na história económica do país e que importa preservar a constelação de forte crescimento com baixa vulnerabilidade. Consequentemente, o orçamento deve continuar a ser prudente quanto aos compromissos de despesa. Contudo, dada a necessidade de realizar progressos em termos de convergência económica, não seria politicamente viável defender uma redução mais rápida da dívida. Alegou ainda que o orçamento dispunha de margem de manobra orçamental suficiente para gerir uma desaceleração do crescimento menos pronunciada do que o previsto, graças ao maior volume de reservas orçamentais disponível em 2019, comparativamente com 2018. Na opinião do Conselho Orçamental, o Governo pode, efetivamente, anunciar novas medidas de estímulo caso se verifique um abrandamento.