



Bruselas, 5.6.2019
COM(2019) 517 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Hungría y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Hungría

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Hungría y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Hungría

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas¹, y en particular su artículo 9, apartado 2,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité de Empleo,

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el Dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 21 de noviembre de 2018, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. Se tuvo debidamente en cuenta el pilar europeo de derechos sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. Las prioridades del Estudio fueron ratificadas por el Consejo Europeo del 21 de marzo de 2019. El 21 de noviembre de 2018, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Hungría como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (2) El informe específico de 2019 sobre Hungría² fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Hungría de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² SWD(2019) 1016 final.

anteriores, así como los avances de Hungría hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.

- (3) El 30 de abril de 2019, Hungría presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Convergencia de 2019. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo³, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su acuerdo de asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica⁴.
- (5) Hungría se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y está sujeta a la norma en materia de deuda. En su Programa de Convergencia de 2019, el Gobierno prevé una mejora del déficit global hasta el 1,8 % del PIB en 2019, frente al 2,2 % en 2018. Se prevé que el déficit siga aumentando gradualmente hasta el 1,2 % en 2021 y alcance una situación presupuestaria equilibrada en 2023. Sobre la base del saldo estructural recalculado (⁵), en 2022 Hungría estaría próxima a su objetivo presupuestario a medio plazo — modificado de un déficit estructural del 1,5 % del PIB en 2019 al 1,0 % del PIB a partir de 2020— y lo alcanzaría al año siguiente. Con arreglo al Programa de Convergencia, se prevé que la ratio deuda pública / PIB disminuya gradualmente hasta quedar por debajo del 60 % a finales de 2022. El escenario macroeconómico en el que se basan estas previsiones presupuestarias es verosímil para 2019 y claramente favorable a partir de 2020, lo que supone un riesgo para la consecución de los objetivos de déficit. Al mismo tiempo, las medidas necesarias para apoyar los objetivos de déficit previstos a partir de 2020 no se han concretado suficientemente.
- (6) El 22 de junio de 2018, el Consejo decidió, de conformidad con el artículo 121, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»), que en 2017 existía en Hungría una significativa desviación observada respecto del objetivo presupuestario a medio plazo. En vista de la desviación significativa observada, el 22 de junio de 2018 el Consejo recomendó a Hungría que adoptase las medidas necesarias para garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto⁶ no rebasara el 2,8 % en 2018, lo que corresponde a un ajuste estructural

³ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

⁶ El gasto público primario neto se compone del gasto público total menos el gasto en concepto de intereses, el gasto en programas de la Unión que se contrarreste totalmente con los ingresos de fondos de la Unión y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo. La

anual del 1,0 % del PIB. El 4 de diciembre de 2018, el Consejo llegó a la conclusión de que Hungría no había tomado medidas efectivas en respuesta a la Recomendación de 22 de junio de 2018 y publicó una Recomendación revisada. En la nueva recomendación, el Consejo instaba a Hungría a adoptar las medidas necesarias para garantizar que la tasa de incremento nominal del gasto primario neto no rebasara el 3,3 % en 2019, lo que correspondía a un ajuste estructural anual del 1,0 % del PIB. El XX de junio de 2019, el Consejo llegó a la conclusión de que Hungría no había tomado medidas efectivas en respuesta a la Recomendación de 4 de diciembre de 2018. Además, y atendiendo a los datos sobre la ejecución de 2018, se constató que Hungría presentaba una desviación significativa respecto al ajuste recomendado en 2018.

- (7) De conformidad con el artículo 121, apartado 4, del TFUE y con el artículo 10, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97, el 5 de junio de 2019 la Comisión advirtió a Hungría de que en 2018 se había observado una desviación significativa respecto del objetivo presupuestario a medio plazo. Posteriormente, el XX de junio de 2019, el Consejo adoptó una Recomendación en la que se confirmaba la necesidad de que Hungría adoptase las medidas necesarias para garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no rebasara el 3,3 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 1,0 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, existe un riesgo de desviación de dicha Recomendación en 2019.
- (8) Para 2020, el XX de junio de 2019, el Consejo recomendó a Hungría que adoptase las medidas necesarias a fin de garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no superase el 4,7 %, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,75 % del PIB. Esto situaría a Hungría en una trayectoria de ajuste adecuada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, salvo un cambio de políticas, existe un riesgo de desviación de dicho requisito en 2020. En general, el Consejo considera que, a partir de 2019, será preciso adoptar nuevas medidas significativas para dar cumplimiento a las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en consonancia con la recomendación dirigida a Hungría el XX de junio de 2019 con vistas a corregir la significativa desviación observada con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.
- (9) En un contexto de fuerte expansión económica, la tasa global de empleo ha mejorado significativamente, si bien no ha beneficiado por igual a todos los grupos de población. Las diferencias en materia de empleo y salarios entre grupos de cualificaciones y entre hombres y mujeres siguen siendo muy considerables en comparación con la media de la UE. La amplia brecha de género en el empleo se debe en parte a la limitada oferta de buenos servicios de guardería. En el mercado laboral, es escasa la participación de una serie de colectivos vulnerables, como la población gitana y las personas con discapacidad. Pese a su reducción, sigue teniendo un alcance considerable el programa de obras públicas, que no consigue emplear a los participantes en el mercado de trabajo primario. Otras políticas destinadas a ayudar a las personas desempleadas o inactivas a encontrar trabajo o formación no son suficientemente específicas en cuanto a sus destinatarios. Desarrollar las competencias

formación bruta de capital fijo financiado a escala nacional se repartirá a lo largo de un período de 4 años. Las medidas discrecionales relacionadas con los ingresos o los aumentos de los ingresos fijados legalmente se integran en el cálculo. Las medidas puntuales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, se calculan en cifras netas.

digitales podría contribuir a mejorar la empleabilidad. Hay medidas recientes que tienen por objetivo reincorporar a más trabajadores jubilados y aumentar su número a lo largo del tiempo. La situación general de la pobreza en Hungría ha mejorado desde 2013. La duración de las prestaciones de desempleo es la más corta de la UE —tres meses como máximo—, muy por debajo del tiempo necesario por término medio para encontrar empleo.

- (10) Disminuye la proporción de personas en riesgo de pobreza y exclusión social. Es evidente el paso a unas prestaciones sociales para las familias basadas en el trabajo y a las prestaciones en especie, pero estas no van suficientemente dirigidas a los pobres. Si bien se han ampliado las subvenciones a la propiedad de las viviendas, no ha habido mejora alguna en la oferta de vivienda social.
- (11) Los resultados educativos se sitúan por debajo de la media de la UE, con grandes disparidades territoriales. El abandono escolar prematuro es más alto, y la tasa de titulados en educación terciaria, más baja que la media de la UE. El sistema educativo dificulta la movilidad social. Los alumnos son canalizados muy pronto a distintos tipos de centros escolares, con grandes diferencias en cuanto a resultados educativos y vías de acceso al empleo. La proporción de centros educativos con presencia mayoritaria de alumnos romaníes aumentó del 10 % en 2008 al 15 % en 2017. Los efectos de las medidas recientes para una distribución equilibrada de alumnos desfavorecidos en los centros se ven limitados por la exención de las escuelas no estatales de la obligación de acoger a dichos alumnos. Los niños desfavorecidos tienden a concentrarse en los centros secundarios de formación profesional, caracterizados por niveles más bajos de capacidades básicas, mayores tasas de abandono escolar y menores perspectivas de remuneración y desarrollo profesional. La baja participación en la educación de calidad de los colectivos desfavorecidos, sobre todo los romaníes, es una oportunidad perdida para desarrollar el capital humano. Tampoco ayuda la escasez de profesores. Los salarios de los docentes han aumentado en los últimos años, pero siguen siendo relativamente bajos en comparación con otros titulados de la educación terciaria. El escaso número de estudiantes de educación superior no se corresponde con la fuerte demanda de trabajadores muy cualificados ni con la prima salarial de los titulados superiores, la más alta de la UE. Los centros de enseñanza superior de Hungría tienen el menor grado de autonomía financiera de la UE. También suscitan inquietud por la libertad académica los cambios introducidos en abril de 2017 en la Ley de Educación Superior, que imponen requisitos adicionales a las universidades internacionales para trabajar en Hungría. En 2018, la universidad húngara de mayor prestigio internacional anunció su intención de abandonar el país debido a la incertidumbre jurídica creada por estos cambios.
- (12) Los resultados de salud son peores que los de la mayoría de los demás países de la UE, lo que refleja a la vez lo poco saludable de los estilos de vida y la limitada eficacia de la asistencia sanitaria. La prevalencia del tabaquismo, el alcoholismo y la obesidad figura entre las más altas de la UE. Debido a la mala calidad del aire, los húngaros corren el mayor riesgo de muerte prematura de la UE. El número de muertes evitables es uno de los más altos de la Unión, debido en parte a un cribado inadecuado, en parte a la gestión de la atención primaria. Hay importantes disparidades socioeconómicas en el acceso a una asistencia de calidad. El gasto público en sanidad está por debajo de la media de la UE, y los ciudadanos dependen de desembolsos directos para acceder a un servicio de calidad, lo que agrava el riesgo de que se amplíe la brecha socioeconómica en la sanidad. El sistema sigue estando muy centrado en los hospitales y presentando deficiencias en atención primaria, sobre todo en cuanto a detección precoz y

prevención de enfermedades crónicas. La gran escasez de personal sanitario impide el acceso a la asistencia en las zonas más pobres.

- (13) Aumentar las capacidades de investigación e innovación podría mejorar los modestos resultados de Hungría en materia de innovación y aumentar la productividad. El bajo nivel de acumulación de activos intelectuales se refleja en la escasez de solicitudes de patentes, marcas y diseños, el reducido número de empresas innovadoras y el bajo grado de internacionalización de las pequeñas y medianas empresas. Las empresas más pequeñas se muestran particularmente reacias a innovar, lo que las impide participar en las cadenas de valor mundiales. La I+D de las empresas se concentra en unas pocas grandes entidades, sobre todo de propiedad extranjera, y recibe generosas ayudas públicas. Apoyar la cooperación entre ciencia y empresa contribuiría a mejorar el rendimiento de la innovación y la transferencia de tecnología. La calidad de la ciencia pública se ve perjudicada por la ineficacia de las políticas de I+D y la falta de financiación, ya que el gasto del sector público en I+D está muy por debajo de la media de la UE. Medidas recientes de recorte de fondos y restricciones a la independencia de los foros académicos y de investigación crean incertidumbre en este sector, lo que puede llevar al personal más brillante a emigrar y provocar un persistente declive de la calidad de la investigación.
- (14) La débil conectividad del transporte público local y el alto coste de los desplazamientos cotidianos contribuyen al desempleo en las zonas desfavorecidas. El deficiente estado de las redes viales y ferroviarias perjudica a la movilidad y reduce la seguridad del transporte: más de la mitad de la red de carreteras está en mal estado, sobre todo en las regiones desfavorecidas. Las redes de transporte están centradas en Budapest, sin que estén bien desarrolladas las redes locales y las conexiones transversales. La congestión vial es un problema creciente y un obstáculo para la productividad de las zonas urbanas húngaras. Por otra parte, las emisiones de gases de efecto invernadero debidas al transporte por carretera han aumentado considerablemente en los últimos cinco años. La navegación interior en el Danubio, cuyas aguas están bajas, podría mejorar con una reglamentación menos restrictiva.
- (15) Sigue dejando que desear la eficiencia energética en el sector residencial. La red de generación de electricidad debe prepararse para el creciente papel de la generación descentralizada de electricidad a partir de fuentes renovables. La mitad del territorio de Hungría está muy expuesta a riesgos ligados al cambio climático, tales como sequías e inundaciones, lo que hace necesario invertir en gestión del agua en los principales ríos. Siguen causando preocupación la contaminación atmosférica y la calidad del agua. Las principales fuentes de contaminación son la combustión de combustibles sólidos, la agricultura y las emisiones del transporte. La economía circular aún está en fase inicial, el reciclado de residuos municipales no está suficientemente desarrollado y los instrumentos de política económica no bastan para hacer frente a los retos medioambientales de Hungría.
- (16) Persiste la inquietud por la prevención y persecución de la corrupción. Varios indicadores hacen pensar que ha aumentado en los últimos años la exposición de Hungría a la corrupción. Los riesgos de corrupción y el favoritismo falsean la asignación de recursos, que no se canalizan a las empresas más productivas. Para luchar contra la corrupción, es de vital importancia el funcionamiento de la fiscalía. Aunque parecen haberse aplicado con cierto éxito medidas de lucha contra la corrupción de poca monta, siguen sin verse medidas decididas en caso de acusaciones graves de corrupción contra funcionarios de alto nivel o su entorno inmediato. Preocupa la rendición de cuentas cuando se decide terminar las investigaciones, ya que

contra este tipo de decisión no existen vías de recurso efectivas. También hacen difícil prevenir la corrupción las restricciones aplicadas por las instituciones públicas, tales como tarifas disuasorias para acceder a la información.

- (17) Los controles y contrapesos, cruciales para garantizar la independencia del poder judicial, se han visto aún más debilitados en los tribunales ordinarios. El Consejo Nacional del Poder Judicial afronta crecientes dificultades a la hora de actuar como contrapeso a las competencias del presidente de la Oficina Nacional del Poder Judicial. Esto provoca inquietud por la independencia judicial. Con respecto a la Ley de tribunales administrativos, cabe señalar que el 30 de mayo de 2019 el Gobierno presentó un proyecto legislativo por el que se retiraba la ley sobre la entrada en vigor y las disposiciones transitorias para los tribunales administrativos.
- (18) El marco de contratación pública ha mejorado en los últimos años, pero sigue habiendo obstáculos a la competencia. Entre ellos figuran el uso de procedimientos con publicidad limitada e irregularidades sistémicas en los procedimientos de licitación, sobre todo debido a unos procedimientos de selección y adjudicación inadecuados y al trato desigual de los licitadores. Aunque algunos indicadores indican mejoras, sigue siendo alto el número de procedimientos con un único licitador. Una utilización más amplia de la contratación pública electrónica permitiría aumentar la eficiencia y la transparencia.
- (19) En Hungría, las estructuras y procesos de diálogo social están infradesarrollados y no permiten una verdadera participación de los interlocutores sociales en la concepción y ejecución de las políticas. Las deficiencias en cuanto a participación de las partes interesadas y la falta de transparencia socavan la base empírica y la calidad de la elaboración de políticas. El resultado son cambios frecuentes e imprevisibles de la normativa que desalientan de hacer inversiones de alto valor añadido.
- (20) Se han aplicado medidas para mejorar el sistema fiscal, pero aún hay algunas dificultades. Pese a haber disminuido, la presión fiscal sobre el trabajo sigue siendo alta para los trabajadores con bajos ingresos. Los impuestos sectoriales y gran número de pequeños gravámenes complican el sistema fiscal y aumentan los costes de cumplimiento, sobre todo para las pequeñas empresas.
- (21) Las barreras reglamentarias y la participación estatal en los mercados de productos dificultan la selección de empresas eficientes y limitan la competencia. Las autoridades siguen encomendando determinados servicios a empresas estatales o empresas privadas creadas específicamente para estos fines. Una serie de normas y medidas creadas a medida, junto con las exenciones *ad hoc* al control de la competencia, impiden el funcionamiento del mercado y dificultan la inversión. Otro problema es la imprevisibilidad del marco jurídico, sobre todo en el sector minorista, que en los últimos años ha tenido que hacer frente a frecuentes cambios reglamentarios. En el último año se ha introducido una normativa que impone una autorización especial adicional para modificar el uso o diseño de locales comerciales. También sigue siendo restrictiva la regulación de las profesiones. La falta de competencia en estos sectores puede ir en detrimento de la innovación y la eficiencia.
- (22) Para que los sistemas fiscales sean más eficientes y justos, es fundamental combatir la planificación fiscal abusiva. Los efectos indirectos de las estrategias de planificación fiscal abusiva de los contribuyentes entre los Estados miembros requieren una acción coordinada de las políticas nacionales para complementar la legislación de la UE. Hungría ha tomado medidas contra la planificación fiscal agresiva, pero registra entradas y salidas de capital relativamente altas a través de entidades con fines

especiales cuya incidencia en la economía real es escasa o nula. La ausencia de retención en origen sobre los pagos salientes de dividendos, intereses y cánones (es decir, de residentes en la UE a residentes en países terceros) por empresas con sede en Hungría puede dar lugar a que dichos pagos eludan impuestos, si tampoco están sujetos al impuesto en el territorio donde se reciben.

- (23) La programación de los fondos de la UE para el período 2021-2027 podría ayudar a abordar algunas de las deficiencias detectadas en las recomendaciones, en particular en los ámbitos contemplados en el anexo D del informe específico⁷. Esto permitiría a Hungría hacer el mejor uso de esos fondos en los sectores enumerados, teniendo en cuenta las disparidades regionales.
- (24) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Hungría y lo ha publicado en el informe específico de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia de 2019 y el Programa Nacional de Reformas de 2019, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Hungría en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Hungría, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incorporando aportaciones del nivel de la Unión a las futuras decisiones nacionales.
- (25) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2019, y su dictamen⁸ se refleja, en particular, en la primera recomendación que figura a continuación,

RECOMIENDA a Hungría que tome medidas en 2019 y 2020 con el fin de:

1. Garantizar el cumplimiento de la Recomendación del Consejo de XX de junio de 2019 con vistas a corregir la desviación significativa con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.
2. Seguir integrando en el mercado de trabajo a los colectivos más vulnerables, en particular mediante la mejora de capacidades, y mejorar la adecuación de la asistencia social y las prestaciones de desempleo. Mejorar el rendimiento escolar y aumentar la participación de los colectivos desfavorecidos, sobre todo la población romaní, en un sistema general de enseñanza de calidad. Mejorar los resultados en materia de salud apoyando medidas sanitarias preventivas y reforzando la atención primaria.
3. Centrar la política económica de inversión en investigación e innovación, energía y transporte de bajas emisiones de carbono, infraestructuras de gestión de residuos y eficiencia en el uso de la energía y los recursos, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Mejorar la competencia en la contratación pública.
4. Reforzar el marco de la lucha contra la corrupción, en particular mejorando la labor de la fiscalía y el acceso a la información pública, y fortalecer la independencia judicial. Mejorar la calidad y transparencia del proceso de toma de decisiones mediante un diálogo social efectivo y el compromiso con otras partes interesadas y mediante evaluaciones de impacto periódicas y adecuadas. Seguir simplificando el sistema tributario y al mismo tiempo reforzarlo frente al riesgo de planificación fiscal

⁷ SWD(2019) 1016 final.

⁸ Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

agresiva. Mejorar la competencia y la previsibilidad reglamentaria en el sector de servicios.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*