

Bruxelas, 20.5.2020
COM(2020) 552 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Hungria

**Relatório elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o
Funcionamento da União Europeia**

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Hungria

Relatório elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

1. INTRODUÇÃO

Em 20 de março de 2020, a Comissão adotou uma comunicação sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, o artigo 6.º, n.º 3, o artigo 9.º, n.º 1, e o artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, e com o artigo 3.º, n.º 5, e o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, essa cláusula facilita a coordenação das políticas orçamentais em períodos de recessão económica grave. Na sua comunicação, a Comissão subscrevia a opinião do Conselho de que, dada a grave recessão económica resultante do surto de COVID-19, as circunstâncias 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 permite um desvio temporário da trajetória de ajustamento para atingir o objetivo orçamental de médio prazo, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental no médio prazo. No que respeita à vertente corretiva, o Conselho pode igualmente decidir, com base numa recomendação da Comissão, adotar uma trajetória orçamental revista. A cláusula de derrogação geral não suspende os procedimentos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Autoriza os Estados-Membros a afastar-se dos requisitos orçamentais normalmente aplicáveis, permitindo que a Comissão e o Conselho adotem as medidas necessárias de coordenação de políticas no âmbito do Pacto.

Segundo os dados notificados pelas autoridades húngaras em 31 de março de 2020 e posteriormente validados pelo Eurostat,¹ o défice das administrações públicas na Hungria atingiu 2,0 % do PIB em 2019, ao passo que a dívida bruta se elevou a 66,3 % do PIB. De acordo com o Programa de Convergência de 2020, a Hungria prevê um défice de 3,8 % do PIB em 2020, enquanto a dívida se elevará a 72,6 % do PIB.

O défice planeado para 2020 constitui um elemento de prova *prima facie* da existência de um défice excessivo conforme definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Neste contexto, a Comissão elaborou o presente relatório, que analisa o cumprimento pela Hungria dos critérios estabelecidos pelo Tratado no atinente ao défice e à dívida. O relatório leva em conta todos os fatores pertinentes e toma em devida consideração o choque económico profundo associado à pandemia de COVID-19.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

Quadro 1. Défice e dívida das administrações públicas (em % do PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Critério do défice	Saldo das administrações públicas	-1,8	-2,5	-2,1	-2,0	-5,2	-4,0
Critério da dívida	Dívida bruta das administrações públicas	75,5	72,9	70,2	66,3	75,0	73,5

Fonte: Eurostat, previsões da primavera de 2020 da Comissão

2. CRITÉRIO DO DÉFICE

Com base no Programa de Convergência de 2020, o défice das administrações públicas da Hungria em 2020 deverá atingir 3,8 % do PIB, acima e longe do valor de referência de 3 % do PIB estabelecido no Tratado.

O excesso planeado em relação ao valor de referência do Tratado em 2020 assume um caráter excecional, uma vez que resulta de uma recessão económica grave. Tendo em conta o impacto da pandemia de COVID-19, as previsões da Comissão da primavera de 2020 apontam para uma contração do PIB real de 7 % em 2020.

O excesso planeado em relação ao valor de referência do Tratado não é temporário, de acordo com as referidas previsões, que preveem que o défice se mantenha acima de 3 % do PIB em 2021.

Em resumo, o défice planeado para 2020 supera em muito o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O excesso planeado é considerado excecional, mas não temporário, conforme definido no Tratado e no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Por conseguinte, a análise sugere, à primeira vista, o incumprimento do critério do défice conforme definido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/97.

3. CRITÉRIO DA DÍVIDA

O rácio dívida pública/PIB baixou de 70,2 % em 2018 para 66,3 % em 2019. O efeito de redução da dívida decorrente do crescimento real do PIB e do elevado deflator do PIB, ambos através do efeito de denominador, mais do que compensou o impacto marginal dos ajustamentos *stock-fluxo* com efeito de agravamento da dívida.

Os dados notificados mostram que a Hungria cumpriu o valor de referência para a redução da dívida em 2019, com um diferencial de -5,2 % do PIB em relação a esse valor de referência.

A análise sugere, por conseguinte, que foi cumprido o critério da dívida com base nos dados da execução de 2019.

4. FATORES PERTINENTES

O artigo 126.º, n.º 3, do Tratado prevê que, se um Estado-Membro não cumprir um ou ambos estes critérios, a Comissão deve preparar um relatório. Tal relatório «analisará igualmente se o défice orçamental excede as despesas públicas de investimento e tomará em consideração todos os outros fatores pertinentes, incluindo a situação económica e orçamental a médio prazo desse Estado-Membro».

Esses fatores são esclarecidos mais pormenorizadamente no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, que prevê igualmente que «(...) quaisquer outros fatores que, na opinião do Estado-Membro em causa, sejam pertinentes para avaliar globalmente o cumprimento dos critérios do défice e da dívida e tenham sido comunicados pelo Estado-Membro ao Conselho e à Comissão» devem ser tidos em devida consideração.

Como previsto no artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, no que se refere ao critério do défice em 2020, uma vez que o rácio dívida pública/PIB em 2020 ultrapassa o valor de referência de 60 % e a dupla condição não está preenchida – nomeadamente, que o défice se mantenha próximo do valor de referência e que o excesso em relação a esse valor seja temporário – não é possível levar em conta esses fatores pertinentes nas etapas conducentes à decisão sobre a existência de um défice excessivo com base no critério do défice relativamente à Hungria.

Na situação atual, um importante fator adicional a ter em conta quanto a 2020 é o impacto económico da pandemia de COVID-19, que tem sérias repercussões na situação orçamental e gera um elevado nível de incerteza quanto às perspetivas. A pandemia provocou igualmente a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral.

4.1 Pandemia de COVID-19

A pandemia de COVID-19 produziu um choque económico profundo que está a ter um impacto negativo considerável em toda a União Europeia. As consequências para o crescimento do PIB dependerão da duração tanto da pandemia como das medidas adotadas pelas autoridades nacionais e a nível europeu e mundial para abrandar a propagação do vírus, proteger as capacidades de produção e apoiar a procura agregada. Os Estados-Membros já adotaram ou estão a adotar medidas orçamentais que visam reforçar a capacidade dos sistemas de saúde e prestar auxílio às pessoas e setores particularmente afetados. Foram igualmente adotadas medidas consideráveis de apoio à liquidez e outras garantias. Sob reserva de informações mais pormenorizadas, as autoridades estatísticas competentes devem examinar se tais medidas têm ou não um impacto imediato no saldo das administrações públicas. Juntamente com a queda da atividade económica, essas medidas contribuirão para aumentar substancialmente as situações de défice e de dívida das administrações públicas.

4.2 Situação económica a médio prazo

Antes de eclodir a pandemia de COVID-19, a economia húngara encaminhava-se para um abrandamento gradual após anos de crescimento excecional. As previsões do inverno de 2020 da Comissão previam que o PIB real diminuísse de 4,9 % em 2019 para 3,4 % em 2020 e para 2,8 % em 2021. A pandemia de COVID-19 alterou radicalmente essas perspetivas. As medidas de contenção da pandemia restringiram fortemente a atividade económica a curto prazo. A profundidade e a duração da recessão são difíceis de avaliar neste momento, embora os primeiros indicadores sugiram um rápido declínio da atividade económica e do emprego. As previsões da primavera de 2020 da Comissão partem do princípio de que as medidas sanitárias serão, em grande medida, levantadas até ao terceiro trimestre de 2020, permitindo a retoma da produção. O PIB real da Hungria deverá diminuir 7 % em 2020. A taxa de desemprego deverá aumentar de 3,4 % em 2019 para 7 % em 2020. Este aspeto é um fator atenuante na análise do cumprimento pela Hungria do critério do défice em 2020.

Estas projeções estão, contudo, envoltas num grau excecionalmente elevado de incerteza. A principal fonte de incerteza é a duração da pandemia e das medidas adotadas para a sua contenção.

4.3 Situação orçamental a médio prazo

Desde junho de 2018 que a Hungria tem sido consecutivamente sujeita a procedimentos relativos aos desvios significativos. Desde então, o Conselho tem emitido recomendações semestrais às quais a Hungria não tem respondido com medidas eficazes, registando sucessivos desvios significativos em relação à trajetória de ajustamento recomendada.

Em 14 de junho de 2019, foi recomendado à Hungria que assegurasse que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excedesse 3,3 % em 2019 (o valor de referência recomendado para a despesa), o que corresponde a um ajustamento estrutural de 1,0 % do PIB². A avaliação global aponta para a existência de um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada para atingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2019, bem como em 2018-2019, considerados em conjunto.

O Programa de Convergência fornece informações sobre as novas medidas adotadas para conter a pandemia e apoiar a economia. Com base no Programa de Convergência, estima-se que as medidas adotadas até à data para atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19 tenham um impacto orçamental equivalente a 2,8 % do PIB em 2020. As medidas em causa serão, contudo, inteiramente financiadas através da reafetação de despesas no âmbito do orçamento, de reservas e de novos impostos. As medidas de atenuação visam 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 ainda não foram adotadas. Regra geral, embora as receitas totais permaneçam inalteradas em relação a 2019, as despesas correntes deverão aumentar consideravelmente, só em parte sendo compensadas pela redução das despesas de capital.

Segundo o Programa de Convergência, em 2021 o défice deverá diminuir para 2,7 % do PIB. A recuperação das receitas fiscais deve ser modesta, enquanto as despesas correntes deverão diminuir e o investimento público aumentar acentuadamente, apoiado igualmente por fundos da União. A médio prazo, o Programa de Convergência prevê uma redução do défice para 2,2 % em 2022, 1,6 % do PIB em 2023 e 1,0 % do PIB em 2024. Essas previsões assentam em pressupostos macroeconómicos que antecipam um crescimento real do PIB de cerca de 4,4 % durante o período 2022-2024, em média.

4.4 Situação da dívida pública a médio prazo

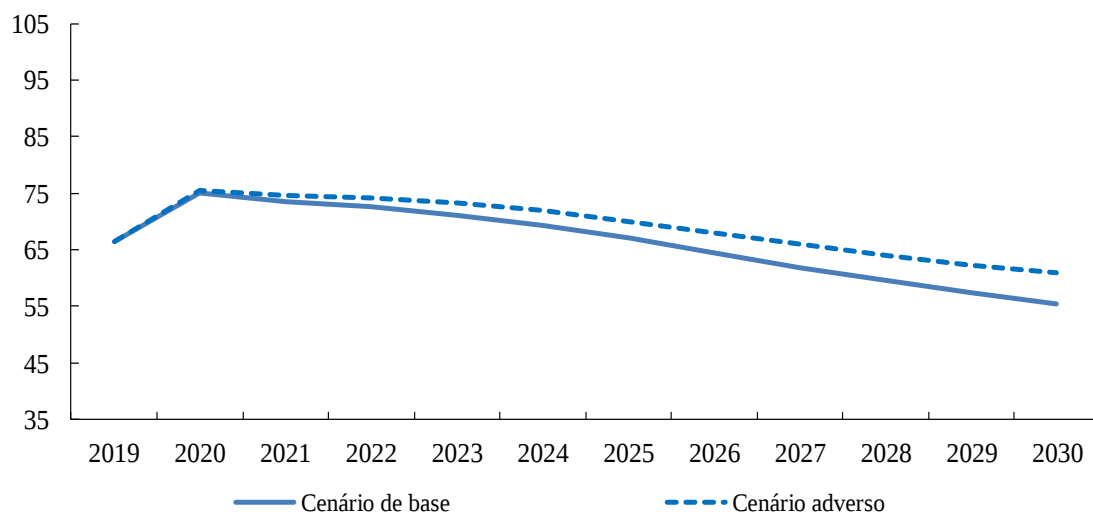
Segundo as previsões da primavera de 2020 da Comissão, a dívida das administrações públicas deverá aumentar de 66,3 % do PIB em 2019 para 75,0 % do PIB em 2020.

Os indicadores de sustentabilidade da dívida foram atualizados no quadro das previsões da Comissão da primavera de 2020. Essa análise indica que, apesar dos riscos, a situação da

² Recomendação do Conselho de 14 de junho de 2019, com vista a corrigir o desvio significativo identificado em relação à trajetória de ajustamento para a realização do objetivo orçamental de médio prazo na Hungria (2019/C 210/02), JO C 210 de 21.6.2019, p. 4.

dívida continua a ser sustentável a médio prazo, considerando também importantes fatores atenuantes (incluindo o perfil da dívida). Em particular, embora a situação da dívida pública se esteja a deteriorar em resultado da pandemia de COVID-19, é de esperar que o rácio da dívida no cenário de base se mantenha numa trajetória sustentável (descendente) a médio prazo³.

Gráfico 1: Rácio dívida pública/PIB, Hungria, % do PIB



Fonte: serviços da Comissão

4.5 Outros fatores apresentados pelo Estado-Membro

Em 11 de maio de 2020, as autoridades húngaras transmitiram uma carta com os fatores pertinentes em conformidade com o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97. A análise apresentada nas anteriores secções já abrange em termos globais os principais fatores invocados pelas autoridades.

5. CONCLUSÕES

Com base no Programa de Convergência, o défice nominal das administrações públicas da Hungria em 2020 deverá atingir 3,8 % do PIB, o que supera o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado, não estando sequer próximo dele. O excesso planeado em relação ao valor de referência é considerado excecional, mas não temporário.

³ O cenário de base baseia-se nas previsões da primavera de 2020 apresentadas pela Comissão. Para lá de 2021, assume-se um ajustamento gradual da política orçamental, em consonância com os quadros de coordenação e supervisão económica e orçamental da UE. A projeção do crescimento do PIB real segue a chamada metodologia CPE/OGWG T+10. Em particular, o crescimento efetivo do PIB (real) é impulsionado pelo seu crescimento potencial e afetado por qualquer ajustamento orçamental adicional considerado (através do multiplicador orçamental). Parte-se do princípio de que a inflação convergirá gradualmente para 2 %. Os pressupostos das taxas de juro são definidos de acordo com as expectativas do mercado financeiro. No cenário adverso, assumem-se taxas de juro mais elevadas (500 pontos de base) e um crescimento mais baixo do PIB (-0,5 pontos percentuais) relativamente ao cenário de base (ao longo do horizonte de projeção).

A dívida bruta das administrações públicas ascendia a 66,3 % do PIB no final de 2019, acima do valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado. A Hungria cumpriu o valor de referência para a redução da dívida em 2019.

Em conformidade com Tratado e o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o presente relatório analisou também os fatores pertinentes. Como previsto no artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, no que se refere ao cumprimento do critério do défice em 2020, uma vez que o rácio dívida pública/PIB ultrapassa este ano o valor de referência de 60 % e a dupla condição não está preenchida – nomeadamente, que o défice se mantenha próximo do valor de referência e que o excesso em relação a esse valor seja temporário – não é possível levar em conta esses fatores pertinentes nas etapas conducentes à decisão sobre a existência de um défice excessivo com base no critério do défice relativamente à Hungria.

De modo geral, a análise sugere que o critério do défice, na aceção do Tratado e do Regulamento (CE) n.º 1467/1997, não é cumprido.