



Bruselas, 29.5.2013
COM(2013) 378 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 del Reino Unido

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia del Reino Unido para 2012-2017

{SWD(2013) 378 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 del Reino Unido

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia del Reino Unido para 2012-2017

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° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo 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,

Visto el Reglamento (UE) no 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos², y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la recomendación de la Comisión Europea³,

Vistas las resoluciones del Parlamento Europeo⁴,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de iniciar una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, Europa 2020, que se basa en una mayor coordinación de las políticas económicas y se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de la economía europea.
- (2) El 13 de julio de 2010, sobre la base de las propuestas de la Comisión, el Consejo aprobó una recomendación sobre las directrices generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros⁵, que juntas forman las «orientaciones integradas». Se ha invitado a

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2013) 378 final

⁴ P7_TA(2013)0052 y P7_TA(2013)0053.

⁵ Decisión 2012/238/UE del Consejo de 26 de abril de 2012.

los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.

- (3) El 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno tomaron una decisión sobre un Pacto por el Crecimiento y el Empleo, que establece un marco coherente de actuación a nivel nacional, de la UE y de la zona del euro utilizando todas las palancas, instrumentos y políticas posibles. Decidieron sobre las acciones que debían emprenderse a nivel de los Estados miembros, expresando en particular su compromiso total para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aplicar las recomendaciones específicas para cada país.
- (4) El 6 de julio de 2012, el Consejo aprobó una recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas del Reino Unido para 2012 y emitió su dictamen sobre el Programa de Convergencia del Reino Unido para 2012-2017.
- (5) El 28 de noviembre de 2012, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual⁶, sobre el crecimiento, marcando el inicio del Semestre Europeo 2013 de coordinación de la política económica. También el 28 de noviembre de 2012, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n°1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta⁷, en el que se señalaba al Reino Unido como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (6) El 14 de marzo de 2013, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera y el saneamiento presupuestario junto con medidas dirigidas a fomentar el crecimiento. Hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado que propicie el crecimiento, restablecer la normalidad en la concesión de crédito, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la Administración Pública.
- (7) El 10 de abril de 2013, la Comisión publicó los resultados de su examen exhaustivo⁸ del Reino Unido, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) no 1176/2011. El análisis de la Comisión llega a la conclusión de que el Reino Unido sufre desequilibrios macroeconómicos, que requieren seguimiento y acción política. En particular, la evolución macroeconómica del endeudamiento de los hogares, relacionada con los elevados niveles de deuda hipotecaria y las características del mercado de la vivienda, así como la evolución desfavorable de la competitividad exterior, especialmente en lo que se refiere a las exportaciones de mercancías y el débil incremento de la productividad, siguen reclamando atención.
- (8) El 30 de abril de 2013, el Reino Unido presentó su Programa de Convergencia de 2013 para el período 2012-2017 y su Programa Nacional de Reformas de 2013. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (9) De conformidad con el apartado 4 del Protocolo n° 15 sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la obligación de evitar los déficit públicos excesivos establecida en el artículo 126, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no es de aplicación al Reino Unido. El apartado 5 del Protocolo dispone que el Reino Unido tratará de evitar un déficit público excesivo. El 8 de julio de 2012, el Consejo decidió, de conformidad

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWP(2013) 125 final.

con el artículo 104, apartado 6, del Tratado por el que se establece la Comunidad Europea, que el Reino Unido tiene un déficit excesivo.

- (10) Partiendo de la evaluación del Programa de Convergencia de 2013, realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en que se basan las previsiones presupuestarias del Programa es plausible. El objetivo de la estrategia presupuestaria esbozada en el Programa de Convergencia es lograr un presupuesto cíclicamente ajustado próximo al equilibrio al final de un período de cinco años. El déficit público alcanzó un máximo del 11,5% del PIB en 2009-10⁹ y se redujo al 5,6% del PIB en 2012-13, gracias a la adopción de medidas excepcionales que redujeron artificialmente el déficit en dos puntos porcentuales en 2012-13. Sin embargo, el Programa de Convergencia indica que el Gobierno piensa incumplir el plazo de 2014-15 fijado por el Consejo para la corrección del déficit excesivo, puesto que se calcula un déficit del 6,0% para ese año. Según las proyecciones del programa, el déficit excesivo se corregirá, llegando al 2,3% del PIB, en 2017-18, tres años después del plazo fijado por el Consejo en diciembre de 2009. El programa prevé para el déficit público estructural, recalculado por la Comisión, una reducción marginal del 5,6% del PIB en 2013-14 al 5,1% del PIB en 2014-15. En el período comprendido entre 2010-11 y 2012-13, el esfuerzo medio de ajuste presupuestario se estimó en el 1,0% del PIB, muy por debajo del 1,75% del PIB recomendado por el Consejo. Los riesgos principales de las proyecciones presupuestarias derivan de un crecimiento menor de lo esperado debido a la alta inflación persistente, que menoscaba el consumo privado, y al potencial deterioro de la situación económica internacional, que podría afectar al comercio y a la inversión. El Programa de Convergencia no incluye un objetivo presupuestario a medio plazo como prevé el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Gobierno ha proseguido su estrategia de saneamiento presupuestario pero, como el gasto es mayor de lo esperado a causa de los estabilizadores automáticos y los ingresos fiscales son también inferiores, el déficit supera la previsión. Por otra parte, las medidas de consolidación adoptadas hasta la fecha no han bastado para corregir el déficit excesivo. Además, la contribución potencial de los ingresos derivados de la reforma estructural, para aumentar, por ejemplo, la eficiencia del sistema tributario revisando la estructura de tipos del IVA, continúa siendo de escasa entidad. La deuda pública como porcentaje del PIB aumentó del 58,1% en 2008-09 al 90,7% en 2012-13. Con arreglo al programa, se prevé un aumento de la proporción de deuda pública hasta el 100,8% en 2015-16 y 2016-17 antes de descender al 99,4% en 2017-18.
- (11) El desapalancamiento de las economías domésticas continuó en 2012, pero el endeudamiento de los hogares, cifrado en el 96 % del PIB, permanece muy por encima de la media de la zona del euro y el desapalancamiento no podrá mantenerse una vez que la economía mejore y las transacciones inmobiliarias registren niveles más normales. Los precios de la vivienda siguen siendo elevados y fluctuantes en un contexto de escasez de vivienda. Debido a la combinación de altos precios de la vivienda y el uso generalizado de hipotecas a tipo variable, los hogares se hallan particularmente expuestos a las variaciones de los tipos de interés, así como al aumento del desempleo. El Gobierno ha tomado medidas para reformar las leyes de ordenación territorial, pero la construcción de viviendas sigue en un nivel bajo y el sistema de planificación, incluidas las restricciones del cinturón verde, sigue constituyendo un importante obstáculo a la oferta de vivienda. Las intervenciones estatales para estimular la demanda de vivienda más que la oferta, incluido el

⁹ 2009-2010 se refiere al ejercicio financiero que comienza el 1 abril y finaliza el 31 de marzo.

recientemente anunciado plan de ayudas a la adquisición, podría exacerbar esta situación al elevar el precio de la vivienda y el endeudamiento de los hogares. El régimen fiscal de la propiedad en el Reino Unido conjuga un impuesto regresivo recurrente (*Council Tax* - impuesto municipal) con un impuesto progresivo sobre las transacciones (*Stamp Duty Land Tax* - impuesto sobre las transmisiones patrimoniales). Es probable que la combinación de los altos precios de la vivienda, la contracción de las economías domésticas y unos criterios de préstamo más responsables sigan impidiendo que los hogares con una renta media se conviertan en propietarios de sus viviendas. En este contexto, el alquiler privado podría resultar una alternativa más atractiva y viable a largo plazo a la propiedad de la vivienda.

- (12) El Reino Unido se enfrenta a los desafíos del desempleo y el subempleo, especialmente entre los jóvenes. El desempleo ha llegado al 7,8 % a principios de 2013 y se espera que se mantenga prácticamente estable en 2013 y 2014. El desempleo juvenil es mucho más elevado, un 20,7 %, y ha aumentado de manera constante desde 2007, cuando se situó en el 14,3 %. El porcentaje de jóvenes sin educación, empleo o formación es del 14,0 %. El empleo en el sector privado ha crecido con fuerza en el último año, dado el lento crecimiento del PIB, pero la productividad y el incremento de los salarios han sido insuficientes. En el Reino Unido también hay un exceso de oferta de trabajadores poco cualificados, para los que la demanda está disminuyendo. Al mismo tiempo, el Reino Unido tiene escasez de trabajadores con competencias profesionales y técnicas de alta calidad, lo que contribuye a la falta de competitividad exterior. A pesar de que se han hecho algunos avances en los últimos años, un porcentaje significativo de jóvenes carecen de las capacidades y cualificaciones que necesitan para competir con éxito en el mercado de trabajo. La tasa de desempleo de los jóvenes de 15 a 25 años menos cualificados es del 37,2%, significativamente por encima de la media de la UE. La política de educación y formación profesional vigente está excesivamente centrada en las competencias básicas y las cualificaciones de nivel 2, mientras que la economía demanda cada vez más niveles más altos de cualificación. Aunque se han hecho esfuerzos para mejorar la calidad de los programas de aprendizaje en prácticas, son necesarios esfuerzos adicionales. En particular, el sistema de cualificación sigue siendo muy complejo, lo que puede afectar negativamente a la participación de las empresas en los programas de aprendizaje en prácticas. El Reino Unido podría apoyarse en el vigente Contrato Juvenil para aplicar una Garantía Juvenil y abordar el problema del desempleo juvenil y de los jóvenes que ni estudian, ni trabajan ni siguen una formación.
- (13) La escasa incentivación del trabajo ha sido un problema persistente en el Reino Unido. Las autoridades se proponen resolverlo con la introducción del crédito universal, que permitirá a los titulares de una prestación mantener una parte mayor de esta al ocupar un puesto de trabajo. Aunque el crédito universal podría tener un impacto positivo en el empleo, mucho dependerá de su implementación eficaz y de los servicios de apoyo, incluida la interacción con otras prestaciones. Al mismo tiempo, muchas prestaciones en edad laboral y créditos fiscales se incrementarán un 1 % anual hasta 2016, aumento inferior a la tasa de inflación prevista. En abril de 2013 se introdujeron también otras reformas de las prestaciones sociales. Existe un riesgo de aumento de la pobreza, incluida la pobreza infantil en el caso de los hogares en los que sus miembros no encuentran empleo. En cambio, el alcance, el nivel y la mejora de las pensiones universales y no contributivas se han librado en gran medida de los recortes. Los resultados iniciales del programa de trabajo indican que hay margen para mejorar su ejecución y resultados. El Reino Unido también se enfrenta al reto de aumentar el empleo de los progenitores y mejorar el acceso a unos servicios de atención infantil

asequibles y de alta calidad. Con un 17,3 %, el porcentaje de niños que viven en hogares cuyos miembros están todos desempleados en el Reino Unido es el segundo más alto de la UE. Actualmente, el coste de la atención infantil en el Reino Unido está entre los más elevados de la UE, lo que plantea problemas, en particular, para la segunda fuente de ingresos familiares en las parejas y para las familias monoparentales. En 2010, solo el 4 % de los niños de menos de tres años utilizaron guarderías oficiales a tiempo completo, cifra muy inferior a la media de la UE del 14 %.

- (14) La deuda de las empresas del Reino Unido es bastante elevada, algunas empresas todavía están teniendo dificultades para acceder al crédito y la inversión empresarial se mantiene en niveles muy bajos. Una caída sin precedentes de la inversión empresarial después de 2007 provocó un descenso de la formación bruta de capital fijo de un 14,2 % del PIB en 2012. Se trata del tercer nivel más bajo en la UE. El Reino Unido tiene un bajo nivel de gasto empresarial en I+D, que se redujo del 1,17 % del PIB en 2001 al 1,09 % en 2011. La inversión empresarial ha empezado a crecer ligeramente, con un aumento anual del 4,9 % en 2012, pero sigue a un bajo nivel. La financiación neta del sector empresarial fue negativa en 2012. Mientras que las grandes empresas con sólidos balances reciben préstamos a un coste históricamente bajo, muchas otras empresas, especialmente las PYME, tienen dificultades para acceder al crédito. Esta situación se ve agravada por la limitada competencia en el sector bancario. La correcta aplicación de las recomendaciones del Comité de Política Financiera sobre el cálculo prudente de los requisitos de capital de los bancos, y sobre la cobertura de los déficits de capital detectados sin obstaculizar la concesión de préstamos a la economía debería contribuir a consolidar la estabilidad financiera del sistema bancario del Reino Unido.
- (15) El Reino Unido tiene el reto de renovar y modernizar su infraestructura de energía y transporte. Necesita inversiones sustanciales en nueva capacidad de generación de electricidad de aquí a 2020, tanto para sustituir las antiguas instalaciones que vayan a cerrarse como para cumplir sus obligaciones en materia de energías renovables y endurecimiento de las normas sobre las emisiones de carbono. Con un 3,8 %, la participación de las fuentes de energía renovable en el consumo energético final ocupa el puesto 25 de los 27 Estados miembros (la media de la UE es el 13,0 %). Se requerirá seguridad jurídica para facilitar una inversión adecuada y oportuna. Las deficiencias de capacidad y calidad de las redes de transporte del Reino Unido representan un problema estructural para la economía, especialmente los productores, distribuidores y exportadores. Existe actualmente una brecha significativa entre la financiación comprometida, pública y privada, y las necesidades de inversión en transporte que el Gobierno está tratando de colmar otorgando prioridad al gasto público en infraestructura y atrayendo más inversión privada. Los costes unitarios de la construcción y el mantenimiento del transporte también siguen siendo altos en el Reino Unido.
- (16) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica del Reino Unido, ha evaluado el Programa de Convergencia y el Programa Nacional de Reformas y ha presentado un examen exhaustivo. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y socioeconómica del Reino Unido, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión incluyendo aportaciones de la Unión en las futuras decisiones nacionales. Sus recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 6 que figuran a continuación.

- (17) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia del Reino Unido y su dictamen¹⁰ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (18) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Convergencia. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (CE) no 1176/2011, se reflejan, en particular, en las recomendaciones 2, 3, 5 y 6 que figuran a continuación.

RECOMIENDA que el Reino Unido tome medidas en el período 2013-2014 a fin de:

1. Aplicar una estrategia presupuestaria reforzada, respaldada por medidas suficientemente especificadas, para el año 2013-2014 y los años posteriores. Garantizar la oportuna corrección del déficit excesivo de manera sostenible en 2014-15, la culminación del esfuerzo presupuestario especificado en las recomendaciones del Consejo en el marco del procedimiento de déficit excesivo y el encauzamiento de la alta proporción de deuda pública en una senda descendente sostenida. Una corrección duradera de los desequilibrios presupuestarios requiere la aplicación creíble de ambiciosas reformas estructurales que aumentarían la capacidad de ajuste y fomentarían el potencial de crecimiento. Proseguir un planteamiento diferenciado y favorable al crecimiento de las restricciones presupuestarias, otorgando en particular prioridad a la oportuna inversión en activos fijos con alto rendimiento económico, una composición equilibrada de las medidas de consolidación y la promoción de la sostenibilidad presupuestaria a medio y largo plazo. Con el objeto de aumentar los ingresos, hacer un mayor uso del tipo normal del IVA.
2. Adoptar nuevas medidas para incrementar la oferta de vivienda, incluso mediante una mayor liberalización de las leyes de ordenación territorial y un funcionamiento eficaz del sistema de planificación. Garantizar que la política de vivienda, incluido el plan de ayuda a la adquisición no fomenta los créditos hipotecarios excesivos y un aumento de los precios de la vivienda. Proseguir las reformas de la tributación del suelo y de los bienes inmuebles para reducir las distorsiones y fomentar la oportuna construcción de viviendas. Tomar medidas para mejorar el marco jurídico de los mercados de alquiler, en particular haciendo que los arrendamientos largos sean más atractivos para los arrendatarios y los propietarios.
3. Sobre la base del Contrato Juvenil, intensificar las medidas para hacer frente al desempleo juvenil, por ejemplo mediante la Garantía Juvenil. Aumentar la calidad y duración de los contratos de aprendizaje, simplificar el sistema de cualificaciones y reforzar el compromiso de los empleadores, sobre todo en la prestación de conocimientos técnicos avanzados e intermedios. Reducir el número de jóvenes de 18 a 24 años que poseen muy escasas competencias básicas aplicando eficazmente el programa de prácticas.
4. Incrementar los esfuerzos para apoyar a las familias con bajos ingresos y reducir la pobreza infantil, garantizando que la reforma del crédito universal y otras reformas del sistema de protección social dan lugar a un sistema impositivo y de prestaciones sociales equitativo, con incentivos más claros al trabajo y servicios de apoyo. Acelerar la aplicación de las medidas planeadas para reducir los costes de la atención infantil y mejorar su calidad y disponibilidad.

¹⁰ En virtud del artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) del Consejo n° 1466/97.

5. Adoptar medidas adicionales para mejorar la disponibilidad de financiación bancaria y no bancaria para el sector empresarial, en particular para promover la investigación y la innovación, garantizando al mismo tiempo que estas medidas se dirigen principalmente a las empresas viables, especialmente las PYME. Reducir los obstáculos a la entrada en el sector bancario, disminuir los costes de cambio de proveedor y facilitar la aparición de bancos alternativos mediante la enajenación de activos bancarios. Aplicar eficazmente las recomendaciones del Comité de Política Financiera sobre la evaluación prudente de los requisitos de capital de los bancos y la cobertura de los déficits de capital detectados.
6. Adoptar medidas para facilitar el oportuno aumento de la inversión en infraestructuras de red, en particular fomentando procesos de planificación y decisorios más eficaces y sólidos. Crear un marco normativo estable para la inversión en nueva capacidad energética, incluidas las energías renovables. Mejorar la capacidad y calidad de las redes de transporte, incrementando la previsibilidad y la seguridad de su planificación y financiación y haciendo uso de la combinación más eficaz de fuentes de capital público y privado.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*