



Bruxelas, 29.5.2013
COM(2013) 378 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

**relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2013 do Reino Unido
e à emissão de um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência do Reino
Unido para o período 2012-2017**

{SWD(2013) 378 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

**relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2013 do Reino Unido
e à emissão de um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência do Reino Unido para o período 2012-2017**

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 o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos², nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia³,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu⁴,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Após consulta ao Comité Económico e Financeiro,

Considerando que,

- (1) Em 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão de lançar uma nova estratégia para o emprego e o crescimento, "Europa 2020", baseada numa maior coordenação das políticas económicas e desenvolvida em torno dos domínios fundamentais que requerem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.
- (2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho, com base em propostas da Comissão, adotou uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (2010-2014) e, em 21 de outubro de 2010, adotou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros⁵, documentos que, juntos, formam as «orientações integradas». Os Estados-Membros

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

³ COM (2013) 378 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 e P7_TA(2013)0053.

⁵ Decisão 2013/208/UE do Conselho de 22 de abril de 2013.

foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas económicas e de emprego.

- (3) Em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado ou de Governo tomaram uma decisão sobre um «Pacto para o Crescimento e o Emprego», que proporciona um enquadramento coerente para as ações a nível nacional, da UE e da zona do euro, recorrendo a todos os instrumentos, alavancas e políticas possíveis. Decidiram as medidas a tomar a nível dos Estados-Membros, manifestando em especial, o seu total empenhamento em alcançar os objetivos da Estratégia Europa 2020 e em aplicar as recomendações específicas por país.
- (4) Em 6 de julho de 2012, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas do Reino Unido para 2012 e emitiu o seu parecer sobre o programa de convergência de 2012 do Reino Unido para 2012-2017.
- (5) Em 28 de novembro de 2012, a Comissão adotou a terceira Análise Anual do Crescimento⁶, marcando assim o início do Semestre Europeu de 2013 de coordenação das políticas económicas. Também em 28 de novembro de 2012, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório do Mecanismo de Alerta⁷, em que identificou o Reino Unido como um dos Estados-Membros que seria objeto de uma apreciação aprofundada.
- (6) Em 14 de março de 2013, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e as medidas destinadas a promover o crescimento. Salientou a necessidade de prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento, de restabelecer condições normais de concessão de crédito à economia, de promover o crescimento e a competitividade, de fazer face ao desemprego e às consequências sociais da crise e de modernizar a administração pública.
- (7) Em 10 de abril de 2013, a Comissão publicou os resultados da sua apreciação aprofundada⁸ para o Reino Unido, em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. A análise da Comissão leva-a a concluir que o Reino Unido está a passar por desequilíbrios macroeconómicos, que devem ser objeto de acompanhamento e adoção de medidas. Em particular, a evolução macroeconómica nos domínios do endividamento das famílias, associada aos elevados níveis de endividamento hipotecário e às características do mercado da habitação, bem como a evolução desfavorável em termos de competitividade externa, em especial no que respeita às exportações de mercadorias e ao fraco crescimento da produtividade, devem ser objeto de atenção.
- (8) Em 30 de abril de 2013, o Reino Unido apresentou o seu programa de convergência de 2013, que abrange o período 2012-2017 e o seu programa nacional de reformas de 2013. Para ter em conta a sua interligação, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (9) Nos termos do n.º 4 do Protocolo (n.º 15) relativo a certas disposições relacionadas com o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, a obrigação prevista no artigo 126.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia no sentido de evitar défices excessivos das administrações públicas não se aplica ao Reino Unido. O n.º 5 do Protocolo prevê que o Reino Unido deve envidar esforços para evitar um

⁶ COM (2012) 750 final.

⁷ COM (2012) 751 final.

⁸ SWD (2013) 125 final.

défice orçamental excessivo. Em 8 de julho de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 104.º, n.º 6, do Tratado que institui a Comunidade Europeia, que existe um défice excessivo no Reino Unido.

- (10) Com base na avaliação do Programa de Convergência realizada nos termos do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, o Conselho considera que o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do programa é plausível. O objetivo da estratégia orçamental descrita no programa de convergência é alcançar um saldo orçamental corrigido das variações cíclicas próximo do equilíbrio no final de um período deslizante de cinco anos. O défice das administrações públicas atingiu um nível de 11,5 % do PIB em 2009-2010⁹, tendo sido reduzido para 5,6 % do PIB em 2012-2013, graças a medidas extraordinárias que reduziram artificialmente o défice em 2 pontos percentuais em 2012-2013. Contudo, o Programa de Convergência revela que o Governo não deverá respeitar o prazo de 2014-15 para corrigir o défice excessivo estabelecido pelo Conselho, uma vez que para esse ano se estima um défice de 6,0 % do PIB. De acordo com as projeções do programa, o défice excessivo deve ficar corrigido em 2017-18 com um valor de 2,3 % do PIB, três anos após o prazo fixado pelo Conselho em dezembro de 2009. O programa prevê que o défice estrutural das administrações públicas, tal como recalculado pela Comissão, registre um ligeiro aumento passando de 5,6 % do PIB em 2013-2014 para 5,1 % do PIB em 2014-2015. Durante o período de 2010-2011 a 2012-2013, a média do esforço orçamental correspondente terá sido de 1,0 % do PIB, muito abaixo de 1 ¾ % do PIB recomendado pelo Conselho. Os principais riscos para as projeções orçamentais resultam de um crescimento inferior ao previsto devido a uma inflação persistentemente elevada que reduz o consumo privado e a uma potencial deterioração da conjuntura internacional suscetíveis de afetar o comércio e o investimento. O Programa de Convergência não inclui um objetivo orçamental de médio prazo (OMP) tal como previsto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. O governo prosseguiu a sua estratégia de consolidação orçamental, mas, em virtude de despesas mais elevadas do que previstas, devido ao funcionamento dos estabilizadores automáticos e a receitas fiscais inferiores ao previsto, o défice é mais elevado do que o previsto. Além disso, as medidas de consolidação tomadas até à data não foram suficientes para realizar o esforço orçamental exigido para corrigir o défice excessivo. Por outro lado, as receitas que poderiam ser obtidas com uma reforma estrutural destinada, por exemplo, a aumentar a eficiência do sistema fiscal, através de revisões da estrutura das taxas do IVA, continua a ser relativamente pouco explorada. A dívida das administrações públicas em percentagem do PIB passou de 56,1% em 2008-2009 para 90,7 % em 2012-2013. De acordo com o programa, o rácio da dívida pública deverá aumentar para 100,8 % em 2015-16 e 2016-2017, antes de diminuir novamente para 99,4 % em 2017-18.
- (11) A redução do endividamento das famílias prosseguiu em 2012 mas, representando 96 % do PIB, o endividamento das famílias no Reino Unido continua a ser nitidamente superior à média da zona euro e a sua redução não pode ser mantida uma vez que a economia melhora e as transações imobiliárias regressem a níveis mais normais. Os preços da habitação continuam a ser elevados e voláteis no contexto de uma escassez de habitação. Devido a uma combinação dos elevados preços do imobiliário e à utilização generalizada da taxa variável em empréstimos hipotecários, os agregados familiares estão particularmente expostos à alteração das taxas de juro, bem como ao aumento do desemprego. O Governo tomou medidas para reformar a legislação em

⁹ 2009-10 refere-se ao exercício financeiro com início em 1 de abril e que termina em 31 de março.

matéria de ordenamento do território, mas a construção para fins residenciais mantém-se a um nível baixo e o sistema de planificação, incluindo as restrições a nível da cintura verde, continua a ser um importante constrangimento para a oferta imobiliária. As intervenções públicas que estimulam mais a procura de habitação do que a oferta, incluindo o regime recentemente anunciado de ajuda à compra (*Help to Buy*), poderão agravar esta situação através do aumento dos preços do imobiliário e do crescente endividamento das famílias. O sistema da tributação dos imóveis do Reino Unido combina um imposto periódico (*Council Tax*) degressivo com um imposto sobre as transações (*Stamp Duty Land Tax*) progressivo. Uma combinação dos elevados preços do imobiliário, da difícil situação financeira das famílias e de critérios mais responsáveis na concessão dos créditos poderão continuar a impedir muitos agregados familiares de rendimento médio de se tornarem proprietários imobiliários. Neste contexto, a longo prazo, o arrendamento privado pode ser uma alternativa mais atraente e viável do que ser proprietário de casa própria.

- (12) O Reino Unido enfrenta desafios de desemprego e subemprego, em especial entre os jovens. O desemprego atingiu 7,8 % no início de 2013 e prevê-se que se mantenha globalmente invariável em 2013 e 2014. O desemprego dos jovens é muito mais elevado, atingindo 20,7 % e tem vindo a aumentar constantemente desde 2007, ano em que se elevava a 14,3 %. A proporção de jovens que não estão no ensino nem em situação de emprego ou de formação é 14,0 %. O emprego no setor privado aumentou significativamente no último ano, dado o pouco crescimento do PIB, mas a produtividade e o aumento dos salários são fracos. O Reino Unido tem um excesso de trabalhadores pouco qualificados, cuja procura está a diminuir. Ao mesmo tempo, o Reino Unido tem um número insuficiente de trabalhadores com elevadas competências profissionais e técnicas o que contribui para uma falta de competitividade externa. Apesar de alguns progressos nos últimos anos, uma proporção significativa de jovens não tem as competências e as qualificações de que necessitam para poderem competir com sucesso no mercado do trabalho. A taxa de desemprego dos jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 25 anos é 37,2 %, consideravelmente superior à média da UE. A política de educação e formação profissional existentes foi demasiado orientada para as competências básicas e as qualificações de nível 2, quando a economia exige cada vez mais maiores qualificações. Embora tenham sido envidados esforços para melhorar a qualidade dos programas de aprendizagem, são necessários esforços suplementares. Em especial, o sistema de qualificações continua a ser muito complexo, o que pode ter um impacto negativo sobre a participação das empresas em programas de aprendizagem. O Reino Unido poderá basear-se no atual contrato de juventude para aplicar uma «Garantia para a Juventude» e fazer face ao problema do desemprego juvenil e daqueles que não estão empregados, não estudam e não seguem qualquer formação.
- (13) O pouco incentivo para trabalhar constitui um problema persistente no Reino Unido. As autoridades pretendem colmatar esta lacuna com a introdução do Crédito Universal, que permita às pessoas manterem uma parte mais importante dos subsídios ao entrar no mercado de trabalho. Embora o Crédito Universal possa ter um impacto positivo no emprego, muito dependerá da eficácia da sua execução e dos serviços de apoio, incluindo a interação com outras prestações. Paralelamente, muitos subsídios e benefícios fiscais associados à idade ativa serão aumentados 1 % anualmente até 2016, o que é inferior à taxa de inflação prevista. Em abril de 2013 foi também adotada uma série de outras reformas dos benefícios sociais. Existe o risco do aumento da pobreza, incluindo a pobreza infantil, para as famílias que não encontram emprego. Em contrapartida, o âmbito de aplicação, o nível e a atualização das pensões universais e

das pensões sujeitas a condições de recursos foram largamente isentos de cortes. Os primeiros resultados do programa de trabalho sugerem uma margem para melhorar a realização e os resultados. O Reino Unido enfrenta também desafios para aumentar o emprego dos pais e melhorar o acesso a estruturas de acolhimento de crianças de qualidade e a preços acessíveis. Com uma taxa de 17,3 %, a percentagem de crianças britânicas que vivem em famílias desempregadas é a segunda mais elevada da UE. Atualmente, os custos de acolhimento das crianças no Reino Unido são dos mais elevados da UE, o que levanta problemas específicos para os cônjuges que participam com o segundo rendimento do agregado familiar e para os pais isolados. Em 2010, apenas 4 % das crianças com menos de três anos utilizavam estruturas formais de acolhimento de crianças a tempo inteiro, o que é muito inferior à média de 14 % da UE.

- (14) O volume de dívida das empresas do Reino Unido é bastante elevado, embora algumas empresas estejam a ter dificuldades para aceder ao crédito e o investimento das empresas continua a níveis muito baixos. Uma diminuição sem precedentes do investimento das empresas após 2007 provocou a queda da formação bruta de capital fixo para 14,2 % do PIB em 2012. Este é o terceiro nível mais baixo da União Europeia. O Reino Unido regista um baixo nível das despesas das empresas em I&D, que passaram de 1,17 % do PIB em 2001 para 1,09 % em 2011. O investimento das empresas começou a subir ligeiramente, com um aumento anual de 4,9 % em 2012, mas continua reduzido. A concessão líquida de empréstimos ao setor empresarial manteve-se negativa em 2012. Enquanto as grandes empresas com balanços sólidos têm a possibilidade de contrair empréstimos a um custo historicamente baixo, muitas outras empresas, particularmente as PME, estão a ter dificuldades para aceder ao crédito. Esta situação é agravada pela falta de concorrência no setor bancário. A correta aplicação das recomendações do Comité de política financeira no sentido de tomar prudentemente em conta os requisitos dos bancos em matéria de fundos próprios e de resolver os défices identificados de capital sem prejudicar a concessão de crédito à economia deverá contribuir para reforçar a estabilidade financeira do sistema bancário do Reino Unido.
- (15) O Reino Unido tem uma necessidade imperiosa de renovar e modernizar as suas infraestruturas energéticas e dos transportes. O Reino Unido exige investimentos substanciais em novas capacidades de produção de eletricidade até 2020, tanto para substituir as velhas centrais que serão encerradas como para cumprir as suas obrigações em matéria de energias renováveis e de normas mais estritas de emissões de carbono. Com uma quota de 3,8 % das fontes de energia renováveis no consumo final de energia é o 25.º dos 27 Estados-Membros (média da UE: 13,0 %). A regulamentação será necessária para facilitar o investimento adequado e em tempo oportuno. As deficiências em matéria de capacidade e de qualidade das redes de transportes do Reino Unido constituem um problema estrutural da economia, em particular para os produtores, os distribuidores e os exportadores de mercadorias. Existe atualmente um desfasamento significativo entre financiamento, público e privado, e as necessidades de investimento em transportes que o Governo está a procurar resolver mediante o estabelecimento de prioridades nas despesas públicas em infraestruturas e a captação de investimentos privados adicionais. Os custos unitários da construção e manutenção dos transportes também permanecem elevados no Reino Unido.
- (16) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica do Reino Unido. Analisou o programa de estabilidade e o

programa nacional de reformas e apresentou uma apreciação aprofundada. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica do Reino Unido, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União Europeia, dada a necessidade de reforçar a governação económica geral da União, proporcionando um contributo da UE para as futuras decisões nacionais. As suas recomendações no contexto do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 6 infra.

- (17) À luz dessa avaliação, o Conselho analisou o Programa de Convergência e o seu parecer¹⁰ reflete-se, em especial, na recomendação 1 infra.
- (18) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e dessa avaliação, o Conselho examinou o programa nacional de reformas do Reino Unido e o seu programa de convergência. As suas recomendações formuladas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas, em especial, nas recomendações 2, 3, 5 e 6 infra,

RECOMENDA que, no período 2013-2014, o Reino Unido atue no sentido de:

1. Aplicar uma estratégia orçamental reforçada, apoiada por medidas suficientemente especificadas para o ano de 2013-14 e mais além. Assegurar a correção atempada e sustentável do défice excessivo até 2014/15 e a realização dos esforços de ajustamento orçamentais especificados nas recomendações do Conselho ao abrigo do procedimento por défice excessivo, bem como a colocação do elevado rácio de dívida pública do país numa trajetória descendente e sustentada. Uma correção duradoura dos desequilíbrios orçamentais exige aplicar, de uma forma credível, reformas estruturais ambiciosas que aumentarão a capacidade de ajustamento e dinamizarão o crescimento potencial. Prosseguir uma abordagem diferenciada e favorável ao crescimento do processo de consolidação orçamental, nomeadamente através do estabelecimento de prioridades para as despesas de capital com elevada rentabilidade económica e através de uma abordagem equilibrada da composição das medidas de consolidação e da promoção da sustentabilidade orçamental de médio e longo prazo. Para angariar receitas, utilizar mais intensamente a taxa normal do IVA
2. Adotar medidas adicionais para aumentar a oferta imobiliária, nomeadamente através de uma maior liberalização da legislação em matéria de ordenamento do território e de um funcionamento eficaz do sistema de planeamento. Garantir que a política de habitação, incluindo o regime de ajuda à compra, não encoraja uma concessão excessiva de empréstimos hipotecários; e provoca um aumento dos preços do imobiliário. Prosseguir as reformas da tributação fundiária e imobiliária a fim de reduzir as distorções e promover a construção, em tempo útil, de habitações. Tomar as medidas necessárias para melhorar o quadro jurídico do mercado de arrendamento, nomeadamente tornando as condições do arrendamento a longo prazo mais atraentes para os inquilinos e os senhorios.
3. Com base nos chamados «contratos de juventude», intensificar as medidas destinadas a combater o desemprego dos jovens, por exemplo através de uma Garantia para a Juventude. Aumentar a qualidade e duração dos estágios, simplificar o sistema de qualificações e reforçar a participação dos empregadores, em particular mediante a oferta de competências técnicas intermédias e avançadas. Reduzir o número de jovens entre os 18 e os 24 anos com competências básicas muito insuficientes, nomeadamente através da execução efetiva do programa de estágios.

¹⁰ Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

4. Reforçar os esforços para apoiar as famílias com baixos rendimentos e reduzir a pobreza infantil, assegurando que o Crédito Universal e outras reformas proporcionam um sistema justo com incentivos mais claros de benefícios fiscais ao trabalho e serviços de apoio. Acelerar a implementação de medidas previstas para reduzir os custos das estruturas de acolhimento das crianças e melhorar a sua qualidade e disponibilidade.
5. Tomar novas medidas para aumentar a disponibilidade de financiamentos bancários e não bancários para o setor empresarial, assegurando que as medidas beneficiam, em primeiro lugar, as empresas viáveis em especial as PME. Reduzir as barreiras à entrada no setor bancário, baixar os custos de mudança e facilitar a entrada no mercado de bancos concorrentes através de uma alienação de ativos bancários. Aplicar eficazmente as recomendações do Comité de política financeira no sentido de avaliar prudentemente os requisitos dos bancos em matéria de fundos próprios e de resolver os défices identificados de capital.
6. Tomar medidas para facilitar, em tempo útil, um aumento dos investimentos em infraestruturas de rede, nomeadamente promovendo processos de planeamento e de tomada de decisões mais eficientes e fundamentados. Estabelecer um quadro regulamentar estável para o investimento em novas capacidades no domínio da energia, incluindo as energias renováveis. Melhorar a capacidade e a qualidade das redes de transportes, concedendo maior previsibilidade e certeza ao planeamento e ao financiamento e canalizando da forma mais eficaz as fontes de capitais públicos e privados.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*