COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 20.5.2020
COM(2020) 528 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas do Reino Unido de 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência do Reino Unido de 2020

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas do Reino Unido de 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência do Reino Unido de 2020

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 económicas[1], 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 macroeconómicos[2], nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

(1) Em 17 de dezembro de 2019, a Comissão adotou a Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável, assinalando o início do Semestre Europeu de 2020 para a coordenação das políticas económicas. A referida estratégia teve devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. Em 17 de dezembro de 2019, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo o Reino Unido sido identificado como um dos Estados-Membros que deviam ser objeto de uma apreciação aprofundada.

(2) Após a retirada do Reino Unido da UE, em 31 de janeiro de 2020, e a entrada em vigor do Acordo de Saída, o Reino Unido entrou num período de transição que durará até 31 de dezembro de 2020. Este prazo só pode ser prorrogado por um ou dois anos mediante uma decisão única, a adotar até 1 de julho de 2020, pela UE e pelo Reino Unido no âmbito do Comité Misto instituído pelo Acordo de Saída. Durante este período, a legislação da União, nomeadamente a relacionada com o Semestre Europeu, continua a ser aplicável ao Reino Unido e no seu território.

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

(3) O relatório de 2020 relativo ao Reino Unido[3] foi publicado em 26 de fevereiro de 2020. Nele se avaliavam os progressos realizados pelo Reino Unido em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 9 de julho de 2019[4], o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pelo Reino Unido na consecução dos seus objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020.

(4) Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou oficialmente o surto de COVID-19 como uma pandemia à escala mundial. Trata-se de uma grave emergência de saúde pública, afetando os cidadãos, as sociedades e as economias. Para além de exercer uma enorme pressão sobre os sistemas nacionais de saúde, tem perturbado as cadeias de abastecimento mundiais, provocado volatilidade nos mercados financeiros, desencadeado choques na procura dos consumidores e produzido efeitos negativos nos mais diversos setores. A pandemia está a pôr em risco o emprego dos cidadãos, os seus rendimentos e a atividade das empresas, tendo provocado um importante choque económico cujas graves repercussões já se fazem sentir na União Europeia. Em 13 de março de 2020, a Comissão adotou uma Comunicação[5] em que apelava para a adoção de uma resposta económica coordenada à crise, associando todos os intervenientes a nível nacional e da União.

(5) Vários Estados-Membros declararam um estado de emergência ou introduziram medidas de emergência. As medidas de emergência devem ser estritamente proporcionais, necessárias, limitadas no tempo e consentâneas com as normas europeias e internacionais. Devem ser objeto de escrutínio democrático e de um controlo jurisdicional independente.

(6) Em 20 de março de 2020, a Comissão adotou uma Comunicação sobre a ativação da cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento[6]. A cláusula, como enunciada no artigo 5.º, n.º 1, no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 e no artigo 3.º, n.º 5, e no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, facilita a coordenação das políticas orçamentais em caso de recessão económica grave. Na sua comunicação, a Comissão compartilhou com o Conselho a sua opinião 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 de derrogação geral autoriza um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. No que respeita à vertente corretiva, o Conselho pode também decidir, com base numa recomendação da Comissão, adotar uma trajetória orçamental revista. A cláusula de derrogação geral não suspende os procedimentos previstos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. Autoriza os Estados-Membros a desviarem-se dos requisitos orçamentais que se aplicariam em circunstâncias normais, permitindo paralelamente que a Comissão e o Conselho adotem as necessárias medidas de coordenação das políticas no âmbito do Pacto.

(7) É necessário prosseguir as medidas para limitar e controlar a propagação da pandemia, reforçar a resiliência dos sistemas nacionais de saúde, atenuar as consequências

---

3 SWD(2020) 527 final.
4 JO C 301 de 5.9.2019, p. 117.
5 COM(2020) 112 final.
6 COM(2020) 123 final.

socioeconómicas através de medidas de apoio às empresas e às famílias e assegurar condições adequadas de saúde e segurança no local de trabalho, com vista a retomar a atividade económica. A União deve tirar pleno partido dos vários instrumentos de que dispõe para apoiar os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros nesses domínios. Paralelamente, os Estados-Membros e a União devem unir esforços para elaborar as medidas necessárias com vista a restabelecer o funcionamento normal das nossas sociedades e economias, bem como o crescimento sustentável, tendo nomeadamente em conta neste contexto a transição ecológica e a transformação digital, para além de retirar as devidas ilações da crise.]

(8) O surto de COVID-19 realçou a flexibilidade proporcionada pelo mercado único para permitir a sua adaptação a situações extraordinárias. No entanto, a fim de assegurar uma transição rápida e harmoniosa para a fase de recuperação, bem como a livre circulação de bens, serviços e trabalhadores, as medidas excecionais que impedem o funcionamento normal do mercado único devem ser suprimidas assim que deixarem de ser indispensáveis. A crise atual demonstrou a necessidade de planos de preparação para situações de crise no setor da saúde, comportando, nomeadamente, melhores estratégias de aquisição, cadeias de abastecimento diversificadas e reservas estratégicas de bens essenciais. Trata-se de aspetos fundamentais a ter em conta na elaboração de planos mais gerais de preparação para situações de crise.

(9) As consequências socioeconómicas da pandemia irão provavelmente repartir-se de forma desigual entre as regiões britânicas em virtude das suas diferentes estruturas de especialização. Isto implica um risco substancial de agravamento das disparidades regionais no Reino Unido. A situação atual exige a adoção de respostas estratégicas específicas.

(10) Em 30 de abril de 2020, o Reino Unido apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2020 e, em 7 de maio de 2020, o seu Programa de Convergência de 2020. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados em simultâneo.

(11) O Reino Unido encontra-se atualmente na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e está sujeito à regra relativa à dívida. Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou ao Reino Unido que assegurasse que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas[7] não excedesse 1,6 % em 2019-2020, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. A avaliação geral da Comissão confirma o risco de um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada rumo ao objetivo de médio prazo em 2019, bem como em 2018 e 2019, considerados em conjunto. Os dados da execução em 2019-2020 estarão disponíveis no outono de 2020.

(12) No seu Programa de Convergência de 2019-2020, o Governo britânico prevê uma deterioração do saldo nominal, que deverá passar de um défice de 2,2 % do PIB em 2019-2020 para um défice de 2,5 % do PIB em 2020-21. Prevê-se que o défice aumente para 3,1 % do PIB em 2021-22, devendo em seguida diminuir para 2,4 % do PIB até 2024-2025. De acordo com o Programa de Convergência de 2019-2020,

[7] A despesa pública primária líquida é composta pelas despesas públicas totais, excluindo as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas de fundos da União e as alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é repartida por um período de quatro anos. São tidas em conta as medidas discricionárias do lado da receita e os aumentos de receitas impostos por lei. As medidas pontuais, tanto do lado da receita como da despesa, são compensadas entre si.

estima-se que, após ter descido para 83,2 % do PIB em 2019-2020, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá diminuir para 82,9 % em 2020-2021. No entanto, o cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais já não se afigura realista, uma vez que não toma em consideração o impacto económico da pandemia de COVID-19. As projeções contidas nesse programa também não têm em conta as medidas anunciadas pelo Reino Unido na sequência da pandemia de COVID-19. As perspetivas macroeconómicas e orçamentais são afetadas pela elevada incerteza decorrente do surto de COVID-19.

(13) Em resposta à pandemia de COVID-19, o Reino Unido adotou medidas orçamentais para incrementar a capacidade do seu sistema de saúde, conter a pandemia e aliviar a pressão que recai sobre as pessoas e os setores mais afetados. As projeções contidas no Programa de Convergência não incluem estas medidas, embora estas sejam tidas em conta nas previsões da Comissão. As medidas orçamentais correspondem a cerca de 5,5 % do PIB e incluem o apoio a prestar aos trabalhadores por conta de outrem, aos trabalhadores por conta própria e às empresas, bem como medidas no domínio da segurança social. Além disso, o Reino Unido anunciou medidas que, sem terem um impacto orçamental direto, contribuirão para apoiar a liquidez das empresas. Estas medidas incluem garantias de empréstimo equivalentes a cerca de 16 % do PIB. A plena aplicação dessas medidas, seguida de uma reorientação das políticas orçamentais com vista a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo, quando as condições económicas o permitirem, contribuirão para preservar a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

(14) Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2020, e num cenário de políticas inalteradas, prevê-se que o saldo das administrações públicas no Reino Unido atinja -10,7 % do PIB em 2020-2021 e -6,2 % em 2021-2022. O rácio da dívida das administrações públicas deverá ascender a 102,5 % do PIB em 2020-2021 e a 100,2 % em 2022. O cenário macroeconómico subjacente ao Programa de Convergência não tem em conta o impacto da pandemia de COVID-19, pelo que as projeções relativas à dívida e ao défice divergem substancialmente das apresentadas pela Comissão.

(15) Em 20 de maio de 2020, a Comissão emitiu um relatório elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado, relativamente ao Reino Unido, por se prever que o limiar de 3 % do PIB para o défice seja excedido em 2020-21. 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.

(16) A atual crise da COVID-19 suscitou desafios de índole económica e social sem precedentes nas últimas décadas. Prevê-se que o desemprego aumente quase 3 pontos percentuais, atingindo 6,7 % em 2020, devendo em seguida recuperar ligeiramente e alcançar 6 % em 2021 (contra 3,8 % em 2019). O Governo do Reino Unido adotou medidas de emergência para atenuar os efeitos negativos do choque. O custo do apoio orçamental direto dependerá da procura, mas poderá vir a ascender a cerca de 110 mil milhões de GBP (5,5 % do PIB), montante esse que será complementado por 330 mil milhões de GBP (16 % do PIB) sob a forma de garantias de crédito para empréstimos bancários. Introduziram-se regimes de tempo de trabalho reduzido para proteger o emprego, tendo sido igualmente aplicadas medidas de apoio aos trabalhadores por conta própria. A cobertura proporcionada pelo *Universal Credit* e a elegibilidade a um pagamento antecipado dessas prestações sociais foram temporariamente alargadas e o direito de base para efeitos das mesmas foi aumentado, a título temporário, para um período de doze meses. As autarquias locais deverão igualmente receber fundos pontuais para apoiar as pessoas e as famílias economicamente vulneráveis. O Governo

anunciou também um regime de moratória de três meses no que se refere aos pagamentos hipotecários para os proprietários de imóveis em dificuldades devido à crise do coronavírus.

(17) Para apoiar a situação financeira das empresas, o Banco de Inglaterra reduziu por duas vezes a taxa de juro que passou assim, no total, de 0,75 % para 0,1 %; reduziu também a taxa de reserva contracíclica de fundos próprios do Reino Unido para 0 %, taxa essa que seguia anteriormente uma trajetória em direção a 2 % até dezembro de 2020; aumentou o seu programa de compra de obrigações para 645 mil milhões de GBP e intensificou o apoio prestado à concessão de empréstimos pelos bancos comerciais à economia real, paralelamente à prestação de garantias do Estado. O Governo propôs aos diferentes setores um regime de moratória, a vigorar durante um ano, no que se refere ao pagamento da contribuição autárquica sobre os imóveis comerciais, bem como o diferimento do pagamento do IVA e subvenções em numerário para as empresas mais pequenas. Concedeu-se igualmente apoio à liquidez sob a forma de garantias e de subvenções no âmbito do regime de empréstimos devido à interrupção da atividade económica na sequência da crise do coronavírus (*Coronavirus Business Interruption Loan Scheme*) a favor das pequenas e médias empresas (PME), cujo volume de negócios se situa abaixo de um dado limiar, recorrendo para o efeito a um vasto leque de produtos financeiros, como mecanismos de crédito renováveis e outros produtos, incluindo empréstimos a prazo. Além disso, foi previsto um regime geral destinado a proporcionar liquidez não só às PME, como também a empresas de maior dimensão, suscetível de incluir o apoio ao investimento em todos os setores de atividade. Aquando da conceção e aplicação destas medidas, impõe-se ter em conta a resiliência do setor bancário.

(18) A pandemia de COVID-19 revelou deficiências quanto à preparação e à capacidade dos sistemas de saúde do Reino Unido para enfrentar esses surtos, nomeadamente em termos de instalações, pessoal e material. Isto resultou na criação urgente de hospitais de campanha temporários para doentes com COVID-19 em todo o Reino Unido. A indústria transformadora do país foi instada a alterar as suas linhas de produção para produzir com urgência equipamento médico adicional como, por exemplo, ventiladores, a fim de satisfazer a procura antecipada. A crise da COVID-19 agravou a escassez de mão-de-obra já existente no setor da saúde. A gestão de crises semelhantes no futuro exige a realização de investimentos nos sistemas de saúde em todo o território do Reino Unido, incluindo medidas eficazes no domínio da saúde pública e a afetação de recursos adequados. Estes investimentos devem visar que o país disponha dos equipamentos, das instalações e da mão-de-obra especializada necessários e, de modo mais geral, da capacidade de prestar todos os serviços de cuidados de saúde regulares que se impõem, paralelamente aos cuidados prestados aos doentes com COVID-19 ou doenças infecciosas similares.

(19) A crise atual é suscetível de ter um maior impacto nas pessoas mais vulneráveis, exacerbando a pobreza. Assistia-se já a um aumento do risco de pobreza ou de exclusão social previamente à crise, apesar dos baixos níveis de desemprego. A pobreza no trabalho e a pobreza infantil também atingem níveis elevados. As reformas e os cortes na assistência social apresentam o risco de desvirtuar o importante efeito de redução da pobreza decorrente dos sistemas de tributação e de segurança social no Reino Unido. Há margem para reforçar o apoio prestado às pessoas mais vulneráveis, incluindo as crianças em situação de pobreza, uma vez que a crise deverá agravar ainda mais a desigualdade de rendimentos.

(20) Um melhor desempenho a nível da produtividade do trabalho continua a constituir um desafio importante para o Reino Unido. A produção por hora continua a ser significativamente mais baixa neste país do que na maioria das outras economias desenvolvidas, apenas superando muito ligeiramente o nível registado antes da crise financeira. O crescimento do PIB tem sido impulsionado pelo aumento do emprego, não se verificando praticamente qualquer aumento da produtividade nos últimos anos. Não obstante a escassez de mão-de-obra, a produtividade do trabalho no Reino Unido tem seguido uma trajetória essencialmente plana desde o início de 2018. O crescimento dos salários reais também continuou a ser moroso. Muitas regiões do Reino Unido são relativamente pobres e caracterizam-se por níveis comparativamente baixos de investimento nas competências e nas infraestruturas. As perspetivas limitadas de progressão na carreira para as pessoas com empregos de baixa remuneração têm um impacto negativo, tanto em termos de produtividade como de pobreza. Esta situação deverá perdurar, podendo até ser exacerbada na sequência da crise da COVID-19. A pandemia recente também suscita importantes desafios para os sistemas de educação e formação no Reino Unido, nomeadamente em virtude do ensino à distância e do acesso divergente à aprendizagem estruturada. Por conseguinte, é possível aumentar a produtividade mediante a resolução de problemas mais latos como o reduzido investimento em equipamentos, infraestruturas e na investigação e desenvolvimento, devendo igualmente ser colmatadas as lacunas no domínio das competências, em especial, em competências básicas e técnicas. O Reino Unido pretende investir em maior grau na investigação e na inovação e melhorar a utilização das tecnologias existentes em toda a economia.

(21) Para promover a recuperação económica, será importante antecipar a realização de projetos de investimento público robustos e promover o investimento privado, nomeadamente através de reformas adequadas. O Reino Unido defronta-se com uma persistente escassez de habitação. Estão a surgir condicionalismos de capacidade, uma vez que a construção de imóveis para habitação se mantém abaixo dos níveis necessários para satisfazer a procura estimada. A dimensão e a localização de terrenos disponíveis para a construção de novos imóveis para habitação são restringidas por uma regulamentação estrita do mercado fundiário, em especial em torno das grandes cidades. O setor da construção continua a ser fundamental para a habitação, bem como para satisfazer os futuros objetivos nos domínios da eficiência energética e do clima, muito embora a redução do volume de energia necessário para o aquecimento doméstico seja dificultada pela idade do parque imobiliário e pela morosidade na sua substituição. Após décadas de subinvestimento público, o Governo começou a enfrentar o problema levantado pelo défice de infraestruturas. Registaram-se progressos encorajadores no que respeita ao investimento em energias renováveis e alcançou-se uma redução significativa das emissões no setor da energia. No entanto, a transição para a neutralidade em termos climáticos continua a ser problemática em toda a economia. A utilização das redes rodoviárias, ferroviárias e de aviação no Reino Unido atinge níveis próximos da capacidade total, o que contribui para o congestionamento e a poluição atmosférica. O Reino Unido ambiciona estar na vanguarda dos veículos com emissões zero, mas a maior parte da rede ferroviária ainda não foi eletrificada. Apesar de a cobertura das redes de fibra ótica no Reino Unido ser ainda modesta, a concorrência a nível das redes no mercado da fibra ótica tem vindo a aumentar, à medida que o Governo reforça de forma significativa o apoio público à implantação dessas redes. Todavia, esse investimento em infraestruturas digitais precisa de ser acompanhado pela melhoria das competências digitais, uma vez

que o Reino Unido sofre de um défice estrutural em termos de competências especializadas no domínio das tecnologias da informação.

(22) Ao passo que as presentes recomendações colocam a tónica em dar resposta às repercussões socioeconómicas da pandemia e em facilitar a retoma económica, as recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 9 de julho de 2019 referiam também reformas que são essenciais para enfrentar os desafios estruturais de médio a longo prazo. Essas recomendações continuam a ser pertinentes e continuarão a ser monitorizadas no âmbito do Semestre Europeu até ao termo do período de transição.

(23) O Semestre Europeu assegura o quadro para uma coordenação contínua das políticas económicas e de emprego na União, passíveis de contribuir para uma economia sustentável. Os Estados-Membros fizeram o balanço dos progressos realizados no que respeita à execução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas nos seus Programas Nacionais de Reformas de 2020. Ao assegurar a plena implementação das recomendações *infra*, o Reino Unido contribuirá para a realização de progressos em direção à consecução dos ODS e para os esforços envidados em comum no sentido de garantir a sustentabilidade da competitividade na União.

(24) No contexto do Semestre Europeu de 2020, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica do Reino Unido, publicada no relatório de 2020 relativo a este país[8]. A Comissão analisou também o Programa de Convergência 2020 e o Programa Nacional de Reformas 2020, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas ao Reino Unido em anos anteriores. A Comissão tomou em consideração não só a sua pertinência para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica no Reino Unido, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de se reforçar a governação económica global da União mediante um contributo a nível da União para as futuras decisões nacionais.

(25) Tendo em conta essa avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência de 2020, estando o seu parecer[9] consubstanciado, em especial, na recomendação 1 *infra*,

RECOMENDA que, em 2020 e 2021, o Reino Unido tome medidas no sentido de:

1. Adotar, em consonância com a cláusula de derrogação geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Quando as condições económicas o permitirem, prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento. Reforçar a resiliência do sistema de saúde.

2. Assegurar a adequação e a cobertura do sistema de segurança social para prestar apoio a todos os cidadãos e, em especial, aos mais afetados pela crise.

3. Promover a inovação e apoiar o desenvolvimento do capital humano. Antecipar a realização de projetos de investimento público robustos e promover o investimento privado para estimular a recuperação económica. Orientar o investimento primordialmente para a transição ecológica e digital, em especial para os imóveis de habitação, a produção e utilização eficientes e não poluentes da energia, as

[8] SWD(2020) 527 final.

[9] Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

infraestruturas de transportes sustentáveis e redes de banda larga de elevada velocidade.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente