RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 12 de Julho de 2011

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2011 do Reino Unido e que emite o parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência actualizado do Reino Unido para 2011-2014

(2011/C 217/04)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 121.º, n.º 2 e 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 3,

Tendo em conta a Recomendação da Comissão Europeia,

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 o seguinte:

(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, a qual se centrará nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial de crescimento sustentável e competitividade da Europa.

(2) Em 13 de Julho de 2010, o Conselho adoptou uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (de 2010 a 2014) e em 21 de Outubro de 2010, adoptou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros [2], documentos que, juntos, formam as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a terem em conta as orientações integradas para as respectivas políticas económicas e de emprego.

(3) Em 12 de Janeiro de 2011, a Comissão adoptou a primeira Análise Anual do Crescimento, assinalando-se assim o início de um novo ciclo de governação económica na UE e o primeiro Semestre Europeu de coordenação *ex ante* e integrada da política económica, baseado na estratégia Europa 2020.

(4) Em 25 de Março de 2011, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades para o processo de consolidação orçamental e de reformas estruturais (em consonância com as conclusões do Conselho de 15 de Fevereiro e 7 de Março de 2011 e na sequência da Análise Anual do Crescimento realizada pela Comissão). O Conselho Europeu realçou a necessidade de dar prioridade ao restabelecimento de orçamentos sólidos e da sustentabilidade orçamental, à redução da taxa de desemprego através de reformas do mercado de trabalho e à realização de novos esforços para aumentar o crescimento. Solicitou aos Estados-Membros que traduzam estas prioridades em medidas concretas, a incluir nos respectivos Programas de Estabilidade ou de Convergência e nos Programas Nacionais de Reformas.

(5) Em 28 Abril 2011, o Reino Unido apresentou a actualização do seu Programa de Convergência de 2011, que abrange o período de 2011-2014 e o seu Programa Nacional de Reformas para 2011. Para ter em conta as interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente. O Programa de Convergência do Reino Unido contém, pela primeira vez, previsões económicas e orçamentais produzidas pelo novo gabinete de responsabilidade orçamental [*Office for Budget Rersponsability* (OBR)], serviço independente, o que representa uma melhoria bem–vinda no quadro orçamental do Reino Unido.

(6) O Reino Unido estava particularmente exposto à crise financeira internacional por virtude da grande dimensão e da integração global do seu sector financeiro, assim como devido aos elevados níveis de endividamento das famílias. O PIB desceu 0,1 % em 2008 e 4,9 % em 2009. O governo do Reino Unido interveio massivamente para apoiar o sector bancário, e concedeu, a título excepcional, liquidez suplementar a todo o sector. O défice das adminstrações públicas aumentou 8,5 pontos percentuais em dois anos, passando para 11,2 % do PIB em 2009. O desemprego aumentou, passando de 5,3 % em 2007 para 7,6 % em 2009. Assistiu-se a uma retoma do crescimento trimestral no quarto trimestre de 2009, embora a produção continue abaixo do seu ponto culminante pré-crise. As perspectivas a curto prazo apontam para um crescimento moderado induzido pelo forte investimento das empresas e por uma retoma das exportações líquidas impulsionada pelas taxas de câmbio. No entanto, o crescimento será contido pelo crescimento fraco ou negativo do consumo das famílias e das administrações públicas. Prevê-se que a inflação se mantenha bem acima do objectivo oficial de 2 % em 2011, reflectindo os aumentos do imposto sobre o valor acrescentado, das importações e os preços mais elevados da energia, antes de cair em 2012. Uma inflação elevada é susceptível de provocar uma erosão dos rendimentos reais, uma vez que o crescimento dos salários permanece baixo. Os principais riscos negativos que pesam sobre as previsões são que a retoma do investimento das empresas ou das exportações líquidas pode não se materializar e que a persistência de uma inflação elevada pode impedir a utilização de políticas monetárias para compensar despesas das administrações públicas mais reduzidas.

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

[2] Mantidas em 2011 pela Decisão do Conselho 2011/308/UE, de 19 de Maio de 2011, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 138 de 26.5.2011, p. 56).

(7) Com base na avaliação da actualização do Programa de Convergência, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1466/97, o Conselho entende que o cenário macroeconómico subjacente às projecções orçamentais é plausível, excepto para 2012, quando pode ser ligeiramente optimista. O Programa de Convergência não apresenta um objectivo de médio prazo como previsto no código de conduta, embora tal objectivo possa deduzir-se dos objectivos previstos no programa. O objectivo da estratégia orçamental consiste em reduzir o défice de 9,9 % em 2010-2011 para 1,7 % em 2015-2016, principalmente com base na contenção das despesas, uma estratégia coerente com provas de consolidações orçamentais que sustentaram o crescimento. O Plano de Convergência prevê reduzir o défice abaixo do valor de referência de 3 % até 2014-2015, prazo fixado pelo Conselho. Partindo de um rácio da dívida de 78,7 % em 2010-2011, as projecções orçamentais constantes do Programa de Convergência prevêem que o rácio da dívida aumente para 87,2 %, em 2013-2014, antes de começar a descer lentamente. O esforço orçamental médio anual durante o período de 2010-2011 a 2014-2015 é de 1,6 %. Este valor é ligeiramente inferior ao recomendado pelo Conselho em Dezembro de 2009 (1,75 % do PIB), mas é, contudo, adequado, já que o esforço tem vindo a ser mantido a partir de um défice orçamental significativamente inferior ao previsto em 2009-2010, sendo, por conseguinte, consequente com a redução do défice nominal para um nível inferior ao valor de referência até 2014-2015. Segundo a última avaliação da Comissão, os riscos relativos à sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo parecem ser elevados.

O custo a longo prazo do envelhecimento demográfico é superior à média da UE, e a actual situação orçamental vem juntar-se aos custos do envelhecimento. Com base na actual situação orçamental, a dívida aumentaria para 128 % do PIB em 2020. Contudo, uma aplicação na íntegra do Programa de Convergência deveria ser suficiente para colocar a dívida numa trajectória descendente mas que continuaria, no entanto, a situar-se acima dos 80 % em 2020. Além dos seus planos de consolidação, o governo do Reino Unido anunciou medidas que apoiarão a sustentabilidade de longo prazo, entre as quais se contam a antecipação da data da aplicação do aumento da idade da reforma de 65 para 66 anos e alterações do método de revalorização de certos benefícios e limiares fiscais.

(8) A concretização da consolidação orçamental proposta continua a constituir um desafio importante. Garantir que não haverá desvios dos planos de despesas publicados será vital para restabelecer uma situação orçamental sustentável. Sob reserva do respeito deste princípio, a existência de taxas historicamente reduzidas de investimentos em infra-estruturas públicas, particularmente no que diz respeito aos transportes, significa que deverá ser dada prioridade às despesas que estimulem o crescimento. Garantir suficientes excedentes primários a médio prazo, tal como previsto no Programa de Convergência, contribuirá para melhorar a sustentabilidade das finanças públicas.

(9) A flexibilidade do mercado do trabalho do Reino Unido permitiu-lhe não ser muito afectado pela significativa contracção do PIB durante a crise. Porém, aumentos do desemprego concentraram-se fortemente nos jovens: entre 2008 e 2010, o desemprego entre os jovens aumentou de 15 % para quase 20 %. Os magros resultados do mercado do trabalho no que diz respeito aos jovens, estão ligados a deficiências mais gerais e estruturais na aquisição de qualificações. A percentagem de jovens britânicos com idade compreendida entre os 18 e os 24 anos que abandonam precocemente o ensino e a formação, situa-se em 15,7 %, sendo superior à média da UE de 14,4 %. Apesar de a percentagem de pessoas com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos com elevados níveis de qualificações ser particularmente alta no Reino Unido, existem deficiências a nível das qualificações intermédias, e a percentagem de pessoas com esse nível de qualificações situa-se abaixo da média da UE. Um outro desafio crucial para o mercado do trabalho do Reino Unido é a percentagem significativa de crianças a viverem em famílias desempregadas: com 17,5 %, o Reino Unido regista o nível mais elevado na UE, onde a média global é de 10,2 %. A situação é especificamente grave no caso de famílias monoparentais, o que revela a insuficiência de incentivos financeiros e falta de opções viáveis em matéria de estruturas de acolhimento de crianças: mais de 32 % das pessoas com responsabilidades de cuidados estão inactivas ou trabalham a tempo parcial devido à falta de serviços de cuidados (este valor está 4 pontos percentuais acima da média da UE).

(10) O Reino Unido registou um forte aumento dos preços do sector imobiliário na década anterior à crise. Os preços diminuíram drasticamente após a eclosão da crise, mas voltaram a recuperar parcialmente e mantêm-se a níveis historicamente elevados. Os níveis de transacções caíram abruptamente e permaneceram muito baixos. A explosão dos preços do sector imobiliário contribuiu para o aumento significativo dos níveis de endividamento das famílias e para o crescimento insustentável no consumo das famílias na década pré-crise. A queda abrupta das transacções imobiliárias conduziu a quebras correspondentes de receitas de impostos sobre as transacções imobiliárias, contribuindo para um agravamento da situação orçamental do Reino Unido. As deficiências no mercado imobiliário também explicam as elevadas despesas com os auxílios à habitação e a elevada percentagem da população que vive em casas subsidiadas pelo Estado. O Reino Unido anunciou uma primeira série de reformas do seu sistema de planeamento e da sua regulamentação em matéria de hipotecas. Reflectindo a importância deste desafio para todos os sectores da economia do Reino Unido, justifica-se que estas medidas sejam tomadas como base para desenvolver um pacote mais amplo de reformas, incluindo no mercado hipotecário e na tributação imobiliária, para solucionar estas questões.

(11) Uma recuperação no sector do investimento privado seria uma componente essencial do reequilíbrio necessário da economia, afastando-a da dependência do consumo interno, e ajudaria a impulsionar ganhos de produtividade. Inquéritos revelam que a disponibilidade e os custos do crédito travam consideravelmente os planos de investimento e de expansão no sector privado, nomeadamente das pequenas empresas que dependem de financiamentos bancários. A taxa anual de crescimento do crédito às

pequenas e médias empresas (PME) tem sido negativa desde finais de 2009, tendo a concessão de empréstimos às pequenas empresas sofrido uma contracção ainda mais acentuada. Além disso, embora pareçam ter-se estabilizado para as médias empresas, os *spreads* das taxas de referência têm aumentado ligeiramente para as pequenas empresas. O Reino Unido pôs recentemente em prática uma série de medidas para melhorar o acesso das PME ao financiamento, incluindo instrumentos de investimento patrocinados pelo Estado e a obtenção de um acordo com os bancos britânicos para que aumentem os seus empréstimos brutos às PME. É importante reconhecer igualmente os desafios que se colocam do lado da procura e a necessidade de as empresas também precisarem de desempenhar o seu papel prevalecendo-se dos mecanismos à sua disposição. Para conceber uma solução que possa funcionar sem intervenção regular do governo, são necessárias novas reformas com o objectivo de melhorar a concorrência no sector bancário e reforçar o desenvolvimento de mercados de financiamentos não bancários acessíveis às pequenas e médias empresas.

(12) A Comissão avaliou o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas. Tomou em conta não só a sua importância para a prossecução no Reino Unido de políticas sustentáveis em matéria orçamental e socioeconómica, mas também a conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de consolidar a governação económica global da UE através de um contributo da UE para as futuras decisões nacionais. Considera que os Programas estabelecem medidas ambiciosas destinadas a reduzir o défice e encoraja o Governo a prosseguir nesta via. Deverão igualmente ser adoptadas outras medidas para reformar o mercado imobiliário, reduzir o desemprego dos jovens, o abandono escolar precoce, remediar à situação das crianças que vivem em famílias desempregadas e melhorar a oferta de crédito ao sector privado.

(13) À luz desta avaliação, tomando também em consideração a recomendação do Conselho ao abrigo do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, de 2 de Junho de 2010, o Conselho examinou o Programa de Convergência de 2011 actualizado do Reino Unido e o seu parecer [1] traduz-se, em especial, nas recomendações sob 1 e 2 *infra*. Tendo em conta as conclusões do de 25 de Março de 2011, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas do Reino Unido,

RECOMENDA que o Reino Unido tome medidas no período de 2011-2012 para:

1. Executar a consolidação orçamental prevista, que visa um défice de 6,2 % do PIB em 2012-2013, de acordo com as recomendações do Conselho sobre a correcção de défices excessivos, e a colocação do elevado rácio da dívida pública numa trajectória descendente no final do período de aplicação do programa. Assegurar a ausência de desvios relativamente aos ambiciosos objectivos de redução de despesas, reforçando, assim, a sustentabilidade a longo prazo e, neste contexto, dar prioridade às despesas que favoreçam o crescimento;

2. Desenvolver um programa de reformas, que dê resposta ao impacto desestabilizador dos preços imobiliários no ciclo das finanças públicas, no sector financeiro e na economia, com o objectivo de atenuar os problemas de acessibilidade dos preços e a necessidade de subvenções públicas no sector da habitação. Deverá considerar-se a aplicação de um vasto leque de medidas e instrumentos de acção, incluindo reformas nas áreas do mercado hipotecário, da regulamentação financeira, da tributação imobiliária e do sistema de planificação de modo a evitar o excesso de volatilidade;

3. Tomar medidas até 2012 para garantir que uma maior percentagem de jovens aceda ao mercado de trabalho com as competências adequadas e melhorar a empregabilidade das pessoas com idade compreendida entre os 18 e os 24 anos que abandonaram o ensino e a formação sem qualificações. Fazer face à escassez de mão-de-obra qualificada, aumentando o número dos que adquirem competências de nível intermédio, em consonância com as necessidades do mercado de trabalho;

4. Adoptar medidas, de acordo com os planos orçamentais actuais, para reduzir a o número de famílias desempregadas, dirigindo tais medidas às pessoas actualmente inactivas devido às suas responsabilidades de assegurar cuidados, incluindo as famílias monoparentais;

5. Aplicar as medidas já anunciadas e continuar a trabalhar para melhorar a disponibilidade de financiamento bancário e não bancário ao sector privado, e em especial as PME, reconhecendo simultaneamente os desafios importantes do lado da procura. Incentivar a concorrência no sector bancário e explorar, com o mercado, formas para melhorar o acesso a financiamento não bancário, tais como capitais de risco e emissões de títulos de dívida nos mercados públicos.

Feito em Bruxelas, em 12 de Julho de 2011.

Pelo Conselho

O Presidente

J. VINCENT-ROSTOWSKI

[1] Como previsto no artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.