RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 12 de julio de 2011

relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 del Reino Unido y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia actualizado del Reino Unido (2011-2014)

(2011/C 217/04)

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) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas [1] y, en particular, su artículo 9, apartado 3,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

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 empleo y el crecimiento, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.

(2) El 13 de julio de 2010, el Consejo adoptó una recomendación sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros [2], que juntas forman las «orientaciones integradas». Se invitó a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.

(3) El 12 de enero de 2011, la Comisión adoptó el primer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, iniciando así un nuevo ciclo de gobernanza económica en la UE y el primer Semestre Europeo de coordinación integrada *ex ante* de las políticas económicas, en el marco de la Estrategia Europa 2020.

(4) El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para el saneamiento presupuestario y la reforma estructural (conforme a las conclusiones del Consejo de 15 de febrero y 7 de marzo de 2011 y en la línea del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión). El Consejo Europeo subrayó la necesidad de conceder prioridad al restablecimiento de unos presupuestos sólidos y de la sostenibilidad de las finanzas públicas, reduciendo el desempleo mediante reformas del mercado de trabajo y realizando nuevos esfuerzos para fomentar el crecimiento, y pidió a los Estados miembros plasmar estas prioridades en medidas concretas que habrían de incluir en sus Programas de Estabilidad o de convergencia y en sus programas nacionales de reforma.

(5) El 28 de abril de 2011, el Reino Unido presentó su Programa de Convergencia para 2011, que cubre el período 2011-14 y su Programa Nacional de Reforma para 2011 para tener en cuenta las interrelaciones los dos programas han sido evaluados al mismo tiempo,. por primera vez. el Programa de Convergencia del Reino unido contiene previsiones presupuestarias y económicas, por la nueva e independiente Oficina de responsabilidad financiera, lo que es una mejora bienvenida en el marco presupuestario del Reino Unido.

(6) El Reino Unido se vio especialmente expuesto a la crisis financiera internacional debido al gran tamaño y la integración a nivel mundial de su sector financiero y a los elevados niveles de deuda de los hogares. Su PIB disminuyó un 0,1 % en 2008 y un 4,9 % en 2009. El Gobierno del Reino Unido intervino de forma masiva en apoyo del sector bancario, aportando liquidez adicional con carácter extraordinario a todo el sector. El déficit público aumentó en 8,5 puntos porcentuales en dos años hasta situarse en el 11,2 % del PIB en 2009. El desempleo pasó del 5,3 % en 2007 al 7,6 % en 2009. Aunque el crecimiento trimestral se reanudó en el cuarto trimestre de 2009, la producción sigue por debajo de su nivel máximo previo a la crisis. La perspectiva a corto plazo es de un crecimiento moderado impulsado por una fuerte inversión empresarial y una recuperación de las exportaciones netas inducida por los tipos de cambio. Sin embargo, el crecimiento se verá frenado por el crecimiento escaso o negativo del consumo de los hogares y de las administraciones públicas. Se prevé que la inflación se mantenga bastante por encima del objetivo oficial del 2 % durante 2011, reflejando los incrementos del impuesto sobre el valor añadido y la subida de los precios de las importaciones y de la energía, antes de disminuir en 2012. Es probable que la elevada inflación menoscabe las rentas reales al mantenerse bajas las subidas salariales. Los principales riesgos para estas previsiones son que la recuperación de la inversión empresarial o de las exportaciones netas puede no materializarse y que la persistencia de una inflación alta puede impedir la aplicación de medidas de política monetaria para compensar el gasto menor de las administraciones públicas.

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

[2] Que se mantienen para 2011 conforme a la Decisión 2011/308/UE del Consejo, de 19 de mayo de 2011, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 138 de 26.5.2011, p. 56).

(7) Partiendo de la evaluación del Programa de Convergencia actualizado realizada de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1466/97, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias es verosímil excepto para 2012, cuando podría ser ligeramente demasiado optimista. El Programa de Convergencia no incluye un objetivo a medio plazo, como se prevé en el código de conducta, aunque puede deducirse de los objetivos establecidos en él. El objetivo de la estrategia presupuestaria es reducir el déficit del 9,9 % en 2010-2011 al 1,7 % en 2015-2016, principalmente por medio de la contención del gasto, una estrategia coherente con la evidencia en los saneamientos presupuestarios que han implicado crecimiento. El Programa de Convergencia prevé hacer que el déficit disminuya por debajo del valor de referencia del 3 % para 2014-2015, el plazo fijado por el Consejo. Partiendo de un ratio de deuda del 78,7 % en 2010-2011, las previsiones presupuestarias del Programa de Convergencia apuntan a que este ratio aumente hasta el 87,2 % en 2013-14, antes de empezar a disminuir lentamente. El ajuste presupuestario medio anual durante el periodo de 2010-2011 a 2014-2015 es del 1,6 %. Aunque este porcentaje está ligeramente por debajo de lo recomendado por el Consejo en diciembre de 2009 (1,75 % del PIB), es adecuado teniendo en cuenta que el ajuste se está realizando a partir de un déficit presupuestario significativamente menor de lo previsto en 2009-2010 y, por tanto, es compatible con una reducción del déficit global por debajo del valor de referencia para 2014-2015. Según la última evaluación de la Comisión la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas parece estar expuesta a un riesgo alto.

El coste a largo plazo del envejecimiento de la población, agravado por la actual situación presupuestaria, es superior al promedio de la UE. Partiendo de la situación presupuestaria actual, la deuda aumentaría al 128 % del PIB para 2020. Sin embargo, la aplicación completa del Programa de Convergencia bastaría para situar la deuda en una senda descendente, aunque aún estaría por encima del 80 % en 2020. Más allá de sus planes de saneamiento, el Gobierno del Reino Unido ha anunciado medidas que impulsarán la sostenibilidad de largo recorrido, que incluirán adelantar del retraso de la edad de jubilación en el Estado de 65 a 66 años y cambios en el método de aumentar determinados beneficios y umbrales fiscales.

(8) La ejecución del saneamiento presupuestario propuesto sigue siendo una de las principales tareas pendientes. Evitar cualquier desviación respecto de los planes de gasto publicados será crucial para restablecer una situación presupuestaria sostenible. Sin perjuicio de lo anterior, los índices históricamente bajos de inversión en infraestructuras públicas, en particular por lo que respecta al transporte, hacen que deba darse prioridad a un gasto que favorezca el crecimiento. La generación de suficientes superávits primarios a medio plazo, como ya está previsto en el Programa de Convergencia, mejoraría la sostenibilidad de las finanzas públicas.

(9) La flexibilidad de su mercado de trabajo permitió al Reino Unido hacer frente razonablemente bien a la gran contracción del PIB durante la crisis. No obstante, las subidas del desempleo afectaron especialmente a los jóvenes: entre 2008 y 2010 el desempleo juvenil aumentó del 15 % a casi el 20 %. Los malos resultados del mercado de trabajo para los jóvenes están vinculados a deficiencias más generales y estructurales en la adquisición de cualificaciones. En el Reino Unido, el porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que abandonan prematuramente la educación y la formación es del 15,7 %, cifra superior a la media de la UE, que se sitúa en el 14,4 %. Aunque el porcentaje de personas entre los 25 y los 64 años que alcanzan niveles superiores de cualificación es especialmente elevado en el Reino Unido, el porcentaje de aquellas que adquieren un nivel intermedio es insuficiente y actualmente es inferior a la media de la UE. Otro desafío clave que se plantea para el mercado de trabajo del Reino Unido es el porcentaje significativo de niños que viven en hogares cuyos miembros están todos desempleados: un 17,5 %, el nivel más alto de la UE, donde la media global es del 10,2 %. El problema es especialmente grave para los hogares monoparentales, debido a los escasos incentivos financieros y a la falta de opciones viables para el cuidado de los niños: más del 32 % de las personas con hijos a su cargo están inactivas o trabajan a tiempo parcial debido a la falta de servicios de guardería (este porcentaje supera en cuatro puntos la media de la UE).

(10) En el Reino Unido se produjo una fuerte alza de los precios de la vivienda en el decenio anterior a la crisis. Aunque, como consecuencia de esta, los precios cayeron de forma drástica, después se han recuperado parcialmente y se mantienen en niveles históricamente elevados. Los niveles de transacciones se desplomaron y han seguido siendo muy bajos. La fuerte alza de los precios de la vivienda contribuyó a un gran incremento del endeudamiento de los hogares y a un crecimiento insostenible del consumo de los hogares en el decenio anterior a la crisis. La caída de las transacciones inmobiliarias trajo consigo la correspondiente disminución de los ingresos recaudados mediante los impuestos con que están gravadas estas operaciones, lo cual contribuyó al empeoramiento de la situación presupuestaria del Reino Unido. Las deficiencias del mercado de la vivienda contribuyen también a explicar el elevado gasto que se dedica en el Reino Unido a las prestaciones para vivienda y el alto porcentaje de la población que vive en viviendas subvencionadas por el Estado. El Reino Unido ha anunciado reformas iniciales de su sistema de planificación y de la normativa que regula las hipotecas. En razón de la importancia de esta tarea para todos los sectores de la economía británica, está justificado propugnar la elaboración, a partir de estas medidas, de un paquete más amplio de reformas que abarque también el mercado hipotecario y la tributación de los bienes inmuebles, a fin de tratar estas cuestiones.

(11) La recuperación de la inversión privada sería un componente esencial del necesario reequilibrio en la economía que contrarreste el consumo interno, y ayudaría a impulsar un aumento de la productividad. Los estudios indican que la disponibilidad y el coste de los créditos constituyen una limitación significativa para los planes de inversión y expansión del sector privado, especialmente en lo que atañe a las empresas más pequeñas, que dependen de la financiación bancaria. La tasa anual de crecimiento de los préstamos a las pequeñas y medianas empresas (PYME) ha sido negativa desde finales de 2009, mientras

los préstamos a las pequeñas empresas se han reducido de forma aún más acusada. Además, mientras que los diferenciales con respecto a los tipos de referencia parecen haberse estabilizado para las empresas medianas, han aumentado un poco para las pequeñas. El Reino Unido ha aplicado recientemente una serie de medidas para mejorar el acceso de las PYME a la financiación, que incluyen instrumentos de inversión patrocinados por el Estado y la celebración de un acuerdo con los bancos británicos que les obliga a incrementar el préstamo bruto que conceden a las PYME. Es importante reconocer también los desafíos existenetes en el alado de la demanda y que las empresas deberán también hacer su parte en la asunción en la asunción de los sistemas que se les ofrecen. Con el fin de encontrar una solución que pueda seguir funcionando sin la intervención periódica del Gobierno, está justificado propugnar una reforma más amplia encaminada a mejorar la competencia en el sector bancario y a facilitar el mayor desarrollo de mercados de financiación no bancaria accesible para las empresas pequeñas y medianas.

(12) La Comisión ha evaluado el Programa de Convergencia y el Programa Nacional de Reforma, y ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política 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 UE incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Considera que los programas establecen medidas ambiciosas para reducir el déficit y anima al Gobierno a proceder según lo previsto. Deberían adoptarse además medidas adicionales para reformar el mercado de la vivienda, reducir el desempleo juvenil y el abandono escolar, tratar la situación de los niños que viven en hogares cuyos miembros están todos desempleados y mejorar la disponibilidad de crédito para el sector privado.

(13) A la luz de la presente evaluación, y teniendo en cuenta la recomendación formulada por el Consejo el 2 de junio de 2010 en virtud del artículo 126, apartado 7, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo ha examinado la actualización de 2011 del Programa de Convergencia del Reino Unido y su dictamen [1] se refleja particularmente en las recomendaciones 1 y 2 recogidas a continuación. Teniendo en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reforma del Reino Unido.

RECOMIENDA que el Reino Unido tome medidas en el periodo 2011-2012 para:

1. Llevar a cabo el saneamiento presupuestario planeado para alcanzar un déficit del 6,2 % del PIB en 2012-2013, en linea con las recomendaciones del Consejo sobre la corrección de déficits excesivos y trayendo a los altos niveles de deuda pública a una senda inferior cuando los déficits excesivos sean corregidos al final del período del programa. Garantizar que se evita que haya desviaciones respecto de los ambiciosos objetivos de reducción del gasto, fortaleciendo así la sostenibilidad a largo plazo; y, sin perjuicio de lo anterior, dar prioridad a un gasto que favorezca el crecimiento.

2. Elaborar un programa de reforma que corrija el efecto desestabilizador del ciclo del precio de la vivienda en las finanzas públicas, el sector financiero y la economía, a fin de paliar los problemas de asequibilidad y la necesidad de subvencionar la vivienda con fondos públicos. Un amplio abanico de medidas e instrumentos de políticas se podría considerar que incluye reformas del mercado hipotecario, reglamentación financiera, tributación de los bienes inmuebles y sistema de planificación,de manera que se evite una excesiva volatilidad.

3. Adoptar medidas, antes de que finalice 2012, para que una porción más elevada dela población joven entre en el mercado laboral con el perfil adecuado y para mejorar la empleabilidad de los jóvnes entre 18 y 24 años que abandonan la formación sin cualificación. Tratar las deficiencias de las cualificaciones incrementando el número de personas con cualificaciones intermedias, de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo.

4. Tomar medidas, en los actuales planes presupuestarios, para reducir el elevado número de hogares sin empleo, apuntando a quellos queestán inactivos por prestación de cuidados, incluidos los progenitores de familias monoparentales.

5. Establecer medidas ya anuncciadas y continuar con el trabajo de mejorar la disponibilidad de financiación bancaria y no bancaria para el sector privado y, en particular, para las PYME, al mismo tiemp oqeu se reconocen los desafíos en el lado de la demanda. Fomentar la competencia en el sector bancario y estudiar las formas de mejorar el acceso a financiación de la deuda pública en los mercados públicos.

Hecho en Bruselas, el 12 de julio de 2011.

Por el Consejo

El Presidente

J. VINCENT-ROSTOWSKI

[1] Previsto en el artículo 9, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1466/97.