



Bruxelas, 20.5.2020
COM(2020) 557 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Reino Unido

**Relatório elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o
Funcionamento da União Europeia**

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Reino Unido

Relatório elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

1. INTRODUÇÃO

Em 20 de março de 2020, a Comissão adotou uma comunicação sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento. 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 partilhou com o Conselho o seu ponto de vista segundo o qual, 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 de âmbito geral permite 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 de âmbito geral não suspende os procedimentos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Autoriza os países a desviar-se dos requisitos orçamentais normalmente aplicáveis, permitindo paralelamente que a Comissão e o Conselho adotem as medidas necessárias de coordenação de políticas no âmbito do Pacto.

De acordo com as previsões da primavera de 2020 apresentadas pela Comissão, o saldo das administrações públicas no Reino Unido¹ deverá ter apresentado um défice de 2,5 % do PIB no exercício de 2019-2020, e a dívida das administrações públicas deverá ter atingido 85,2 %. Contudo, os dados da execução finais relativos ao défice das administrações públicas no exercício de 2019-2020 e à dívida das administrações públicas só estarão disponíveis no outono de 2020. De acordo com as previsões da Comissão, o défice do Reino Unido deverá atingir 10,7 % do PIB em 2020-2021 e a dívida 102,5 % do PIB. Todos dados disponíveis, incluindo as declarações das autoridades nacionais sobre a dimensão da reação da política orçamental para fazer face à recessão económica grave associada à pandemia de COVID-19, apontam para que o défice exceda de forma significativa a referência de 3 % do PIB em 2020-2021 e 2021-2022. Por carta de 7 de maio de 2020, a Comissão instou o Reino Unido a

¹ O Reino Unido retirou-se da União Europeia a partir de 1 de fevereiro de 2020. O acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO L 29 de 31.1.2020, p. 7) entrou em vigor a partir de 1 de fevereiro de 2020, quando o Reino Unido se retirou da UE. O acordo prevê um período de transição durante o qual o direito da União, com poucas exceções, é aplicável ao Reino Unido e no seu território. Nos termos do direito da União aplicável ao Reino Unido durante o período de transição, o Reino Unido é tratado como um Estado-Membro da UE mas não participará nos processos de formulação e tomada de decisões da UE.

prestar informações atualizadas relativas à estimativa do défice de 2020-2021. No entanto, o Reino Unido não prestou as informações solicitadas, mas referiu o cenário elaborado pelo Gabinete de Responsabilidade Orçamental (*Office for Budget Responsibility*) sobre a COVID-19, que prevê um défice significativamente acima de 3 % em 2020-2021. Atentos estes fatores, a Comissão considera que a sua previsão atual de um défice de 10,7 % do PIB em 2020-2021 constitui elemento de prova *prima facie* da existência de um défice excessivo nos termos do artigo 126.º, n.º 2, alínea a) do Tratado.

Tendo por base estes elementos, a Comissão elaborou o presente relatório, que analisa o cumprimento pelo Reino Unido do critério estabelecido pelo Tratado no atinente ao défice e à dívida. O relatório leva em conta todos os fatores pertinentes e toma em devida consideração o choque económico profundo associado à pandemia de COVID-19.

Quadro 1. Déficit e dívida das administrações públicas (em % do PIB)

		2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020 COM	2020-2021 COM	2021-2022 COM
Critério do défice	Saldo das administrações públicas	-2,8	-2,7	-1,8	-2,5	-10,7	-6,2
Critério da dívida	Dívida bruta das administrações públicas	85,2	84,6	84,2	85,2	102,5	100,2

Nota: Fonte: Eurostat, previsões da primavera de 2020 da Comissão.

2. CRITÉRIO DO DÉFICE

Com base nas previsões da primavera de 2020 apresentadas pela Comissão, o défice das administrações públicas do Reino Unido em 2020-2021 deverá atingir 10,7 % do PIB, acima e longe do valor de referência de 3 % do PIB estabelecido no Tratado. O excesso previsto em relação ao valor de referência do Tratado em 2020-2021 assume um carácter excecional, uma vez que resulta de uma recessão económica grave. Tendo em conta o impacto da pandemia de COVID-19, as previsões da primavera de 2020 apresentadas pela Comissão apontam para uma contração do PIB real de 8,3 % em 2020.

O excesso previsto em relação ao valor de referência do Tratado não é temporário, de acordo com as referidas previsões, que apontam para que o défice permaneça superior a 3 % do PIB em 2021-2022.

Em síntese, o défice previsto para 2020-2021 supera em muito o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O excesso previsto é considerado excecional, mas não temporário, nos termos do Tratado e do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Todos dados disponíveis, incluindo as declarações das autoridades nacionais sobre a dimensão da reação da política orçamental para fazer face à recessão económica grave associada à pandemia de COVID-19, apontam para que o défice exceda de forma significativa a referência de 3 % do PIB em 2020-2021 e 2021-2022. Por carta de 7 de maio de 2020, a Comissão instou o Reino Unido a prestar informações atualizadas relativas à estimativa do défice de 2020-2021. No entanto, o Reino Unido não prestou as informações solicitadas, mas referiu o cenário elaborado pelo Gabinete de Responsabilidade Orçamental (*Office for Budget Responsibility*) sobre a COVID-19, que prevê um défice significativamente acima de 3 % em 2020-2021.

Atentos estes fatores, a Comissão considera que a sua previsão atual de um déficit de 10,7 % do PIB em 2020-2021 constitui elemento de prova *prima facie* da existência de um déficit excessivo nos termos do artigo 126.º, n.º 2, alínea a) do Tratado. Por conseguinte, a análise sugere, à primeira vista, o incumprimento do critério do déficit nos termos do Tratado e do Regulamento (CE) n.º 1467/97.

3. FATORES PERTINENTES

O artigo 126.º, n.º 3, do Tratado prevê que, se um Estado-Membro não cumprir um ou ambos estes critérios, a Comissão deve preparar um relatório. Tal relatório «analisará igualmente se o déficit orçamental excede as despesas públicas de investimento e tomará em consideração todos os outros fatores pertinentes, incluindo a situação económica e orçamental a médio prazo desse Estado-Membro».

Esses fatores são esclarecidos mais pormenorizadamente no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, que prevê igualmente a necessidade de tomar em devida consideração «quaisquer outros fatores que, na opinião do Estado-Membro em causa, sejam pertinentes para avaliar globalmente o cumprimento dos critérios do déficit e da dívida e tenham sido comunicados pelo Estado-Membro ao Conselho e à Comissão». Tal como especificado no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97, no que diz respeito ao critério do déficit, uma vez que o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB ultrapassa o valor de referência de 60 % e a dupla condição não está preenchida – nomeadamente, que o déficit se mantenha próximo do valor de referência e que o excesso em relação a esse valor seja temporário – não é possível levar em conta esses fatores pertinentes nas etapas conducentes à decisão sobre a existência de um déficit excessivo com base no critério do déficit relativamente ao Reino Unido.

Na situação atual, há que ter em conta o impacto económico da pandemia de COVID-19, que representa um importante fator adicional em 2020 com um impacto muito substancial na situação orçamental e se traduz em perspetivas de grande incerteza. A pandemia também levou à ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral.

3.1. Pandemia de COVID-19

A pandemia de COVID-19 produziu um choque económico profundo que está a ter um impacto negativo considerável em toda a União Europeia. As consequências para o crescimento do PIB dependerão da duração tanto da pandemia como das medidas adotadas pelas autoridades nacionais e a nível europeu e mundial para abrandar a propagação do vírus, proteger as capacidades de produção e apoiar a procura agregada. Os Estados-Membros já adotaram ou estão a adotar medidas orçamentais que visam reforçar a capacidade dos sistemas de saúde e prestar auxílio às pessoas e aos setores particularmente afetados. Adotaram igualmente medidas significativas de apoio à liquidez e outras garantias. Sob reserva de informações mais pormenorizadas, as autoridades estatísticas competentes deverão analisar se essas medidas têm ou não têm um impacto imediato sobre o saldo das administrações públicas. Juntamente com a queda da atividade económica, essas medidas contribuirão para aumentar substancialmente as situações de déficit e de dívida das administrações públicas.

3.2. Situação económica a médio prazo

De acordo com as previsões da primavera de 2020 da Comissão, o PIB real do Reino Unido deverá cair acentuadamente no primeiro semestre de 2020. As medidas de confinamento aplicadas no final de março para conter a propagação da COVID-19 conduziram a uma queda significativa da atividade económica em muitos setores da economia. À medida que as medidas de confinamento forem atenuadas, a economia deverá começar a recuperar. Em termos gerais, o PIB real do Reino Unido deverá cair 8,3 % em 2020. Este aspeto é um fator atenuante na análise do cumprimento pelo Reino Unido do critério do défice em 2020.

Esta perspetiva macroeconómica é marcada por um grau de incerteza excepcional. Mudanças nos pressupostos relativos à duração da pandemia de COVID-19 e às medidas de confinamento relacionadas poderiam alterar as perspetivas de forma significativa.

3.3. Situação orçamental a médio prazo

Em 13 de julho de 2018, foi recomendado ao Reino Unido que assegurasse em 2019-2020 uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária, líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e de medidas pontuais, não superior a 1,6 % (o valor de referência recomendado para a despesa), o que corresponde a um ajustamento estrutural de 0,6 % do PIB². A avaliação global aponta para a existência de um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada para atingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2019-2020, bem como em 2018-2019 e 2019-2020, considerados em conjunto. Contudo, uma avaliação final só poderá ter lugar no outono de 2020, quando os dados da execução relativos a 2019-2020 estiverem disponíveis.

A médio prazo, de acordo com as previsões da primavera de 2020 da Comissão, o défice das administrações públicas deverá aumentar de forma significativa. Este aumento deve-se à recessão económica prevista em combinação com várias medidas orçamentais anunciadas pelo governo do Reino Unido para lidar com as consequências da COVID-19, como o apoio aos trabalhadores por conta de outrem e aos trabalhadores por conta própria, o apoio às empresas e um aumento das despesas sociais. Prevê-se que o défice das administrações públicas aumente para 10,7 % em 2020-2021, antes de diminuir para 6,2 % em 2021-2022. A dívida das administrações públicas deverá aumentar, passando de 85,2 % do PIB em 2019-2020 para 102,5 % do PIB em 2020-2021, antes de diminuir ligeiramente para 100,2 % do PIB em 2021-2022.

Estas previsões estão sujeitas a um elevado grau de incerteza. A título de exemplo, os custos das medidas orçamentais dependem dos níveis de utilização e da duração das medidas de confinamento. Mudanças das perspetivas macroeconómicas poderiam igualmente afetar a perspetiva orçamental de forma significativa.

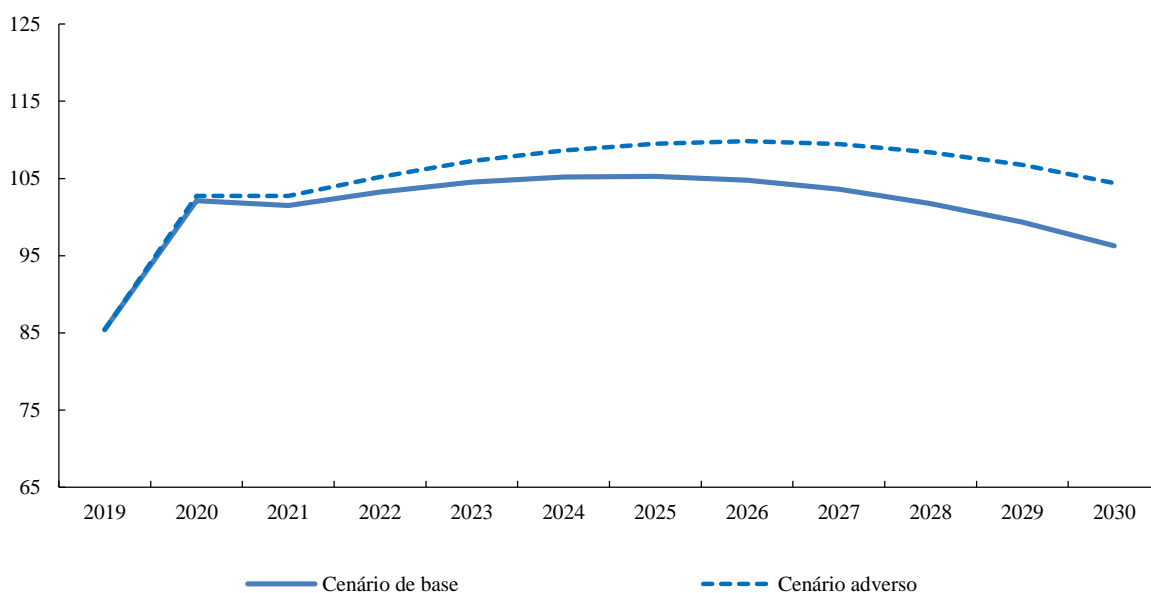
² Recomendação do Conselho de 13 de julho de 2018 relativa ao Programa Nacional de Reformas do Reino Unido para 2018 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência do Reino Unido para 2018 (JO C 320 de 10.9.2018, p. 119).

3.4. Situação da dívida pública a médio prazo

De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2020, o défice das administrações públicas deverá aumentar de 85,2 % do PIB em 2019-2020 para 102,5 % do PIB em 2020-2021.

Os indicadores de sustentabilidade da dívida foram atualizados no quadro das previsões da Comissão da primavera de 2020. No cômputo global, a análise da sustentabilidade da dívida indica que, apesar dos riscos, a situação da dívida continua a ser sustentável a médio prazo, considerando também importantes fatores atenuantes (incluindo o perfil da dívida). Mais concretamente, embora a situação da dívida pública se esteja a deteriorar em resultado da pandemia de COVID-19, é de esperar que o rácio da dívida pública em relação ao PIB no cenário de base se mantenha numa trajetória sustentável (ligeiramente descendente) a médio prazo³.

Gráfico 1: Rácio dívida pública/PIB, Reino Unido, % do PIB



Fonte: Serviços da Comissão.

³ O cenário de base baseia-se nas previsões da primavera de 2020 apresentadas pela Comissão. Para lá de 2021, assume-se um ajustamento gradual da política orçamental, em consonância com os quadros de coordenação e supervisão económica e orçamental da UE. A projeção do crescimento do PIB real segue a chamada metodologia CPE/OGWG T+10. Mais concretamente, o crescimento efetivo do PIB (em termos reais) é impulsionado pelo seu crescimento potencial e afetado por qualquer ajustamento orçamental adicional considerado (através do multiplicador orçamental). Parte-se do princípio de que a inflação convergirá gradualmente para 2 %. Os pressupostos das taxas de juro são definidos de acordo com as expectativas do mercado financeiro. No cenário adverso, assumem-se taxas de juro mais elevadas (500 pontos de base) e um crescimento mais baixo do PIB (-0,5 pontos percentuais) relativamente ao cenário de base (ao longo do horizonte de projeção).

3.5. Outros fatores apresentados pelo Reino Unido

Por carta de 12 de maio de 2020, as autoridades britânicas comunicaram os fatores pertinentes em conformidade com o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97. A análise apresentada nas anteriores secções já abrange, de um modo geral, os principais fatores invocados pelas autoridades.

4. CONCLUSÕES

De acordo com as previsões da primavera de 2020 apresentadas pela Comissão, o défice das administrações públicas do Reino Unido em 2020-2021 deverá aumentar para 10,7 % do PIB, o que supera o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado, não estando sequer próximo dele. O excesso previsto em relação ao valor de referência é considerado excepcional, mas não temporário.

Todos dados disponíveis, incluindo as declarações das autoridades nacionais sobre a dimensão da reação da política orçamental para fazer face à recessão económica grave associada à pandemia de COVID-19, apontam para que o défice exceda de forma significativa a referência de 3 % do PIB em 2020-2021 e 2021-2022. Por carta de 7 de maio de 2020, a Comissão instou o Reino Unido a prestar informações atualizadas relativas à estimativa do défice de 2020-2021. No entanto, o Reino Unido não prestou as informações solicitadas, mas referiu o cenário elaborado pelo Gabinete de Responsabilidade Orçamental (*Office for Budget Responsibility*) sobre a COVID-19, que prevê um défice significativamente acima de 3 % em 2020-2021. Atentos estes fatores, a Comissão considera que a sua previsão atual de um défice de 10,7 % do PIB em 2020-2021 constitui elemento de prova *prima facie* da existência de um défice excessivo nos termos do artigo 126.º, n.º 2, alínea a) do Tratado.

A dívida bruta das administrações públicas deverá ter sido 85,2 % do PIB no final do exercício de 2019-2020, acima do valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado. O Reino Unido não deverá ter feito progressos suficientes no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2019-2020. Contudo, os dados de execução finais só estarão disponíveis no outono de 2020.

Em conformidade com Tratado e o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o presente relatório analisou também os fatores pertinentes. No que se refere ao cumprimento do critério do défice em 2020-2021, contudo, uma vez que o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB ultrapassa o valor de referência de 60 % e a dupla condição não está preenchida – nomeadamente, que o défice se mantenha próximo do valor de referência e que o excesso em relação a esse valor seja temporário – não é possível levar em conta esses fatores pertinentes nas etapas conducentes à decisão sobre a existência de um défice excessivo com base no critério do défice relativamente ao Reino Unido.

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.