RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 11 de julho de 2017

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Irlanda para 2017 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Irlanda para 2017

(2017/C 261/07)

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 5.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 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas de 2017. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Irlanda como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 21 de março de 2017, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro («Recomendação para a área do euro») ([3]).

(2) Enquanto Estado-Membro cuja moeda é o euro e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da União Económica e Monetária, a Irlanda deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro, repercutida nas recomendações 1 a 3 *infra*.

(3) O relatório de 2017 relativo à Irlanda foi publicado em 22 de fevereiro de 2017. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Irlanda em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 12 de julho de 2016, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020. O relatório incluiu igualmente uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 22 de fevereiro de 2017.

(4) A análise da Comissão levou-a a concluir que a Irlanda regista desequilíbrios macroeconómicos. Estes desequilíbrios caracterizam-se, nomeadamente, por um importante volume de dívida externa, pública e privada (tanto das famílias como das sociedades não financeiras), o que faz com que o país seja vulnerável a choques adversos. Os bancos continuam a ser confrontados com um elevado nível de créditos não produtivos, mas estão bem capitalizados e a sua

([1]) JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
([2]) JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
([3]) JO C 92 de 24.3.2017, p. 1.

rendibilidade, embora ainda reduzida, está a melhorar gradualmente. Os preços da habitação estão a aumentar e persistem condicionalismos do lado da oferta. O nível da dívida das sociedades não financeiras diminuiu ao longo de 2015, mas manteve-se acima do registado no final de 2014. O nível da dívida das famílias diminuiu em 2015 e a dívida pública apresenta uma trajetória descendente firme. A posição líquida de investimento internacional negativa da Irlanda vinha a diminuir a um ritmo acelerado antes de 2015, tendência esta que se inverteu em parte devido a uma quebra de nível em 2015. Todavia, a sustentabilidade externa do setor interno não parece estar em risco. O nível de créditos não produtivos tem vindo a diminuir ao longo dos últimos anos, mas o ritmo da redução registou um ligeiro abrandamento em finais de 2016. Os preços do imobiliário continuaram a aumentar em 2015, mas já não há indícios significativos de sobrevalorização. Nos últimos anos, foram tomadas medidas políticas para fazer face a todos os desequilíbrios identificados, designadamente no setor bancário (melhoria do quadro regulamentar, medidas para solucionar o elevado nível de créditos não produtivos). O Governo tomou várias medidas importantes para corrigir o défice de oferta no mercado da habitação, mas será preciso algum tempo para que produzam efeitos.

(5) Em 13 de abril de 2017, a Irlanda apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2017 e, em 2 de maio de 2017, o seu Programa de Estabilidade para 2017. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(6) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período de 2014-2020. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ([1]), a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu mais detalhes sobre a forma como tenciona fazer uso dessa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEI a uma boa governação económica.

(7) A Irlanda encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória em matéria de dívida. No seu Programa de Estabilidade para 2017, o Governo prevê que o défice nominal diminua ligeiramente para 0,4 % do PIB em 2017 e continue a diminuir gradualmente nos anos seguintes, convertendo-se num excedente de 1,0 % do PIB em 2021. O objetivo orçamental de médio prazo — um défice estrutural de 0,5 % do PIB — deverá ser atingido a partir de 2018. De acordo com o Programa de Estabilidade, o rácio dívida pública/PIB deverá cair para 72,9 % em 2017 e continuar a diminuir, situando-se em 65,2 % em 2020. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. Por outro lado, as medidas necessárias para apoiar os objetivos definidos para o défice a partir de 2018 não foram suficientemente especificadas.

(8) Em 12 de julho de 2016, o Conselho recomendou à Irlanda que fizesse um ajustamento orçamental anual de 0,6 % do PIB para poder cumprir o objetivo orçamental de médio prazo em 2017. Com base nas previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão, em 2016 e 2017 (considerados em conjunto) existe um risco de desvio significativo em relação ao ajustamento recomendado.

(9) Em 2018, em virtude da situação orçamental e, em particular, do nível da dívida, a Irlanda deverá proceder a novo ajustamento no sentido do objetivo orçamental de médio prazo de um défice estrutural de 0,5 % do PIB. Segundo a matriz acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, esse ajustamento traduz-se na exigência de assegurar uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida ([2]) não superior a 2,4 % em 2018. Isto corresponderia a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. O valor de referência da despesa reflete um ajustamento no sentido da correção de uma distorção da taxa de referência a 10 anos de crescimento potencial causada pela subida excecionalmente elevada do crescimento real do PIB em 2015. No seguimento da abordagem adotada pelas autoridades irlandesas nos seus cálculos do orçamento de 2017, a Comissão tomou em consideração a

([1]) Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

([2]) A despesa pública líquida inclui a despesa pública total 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 ao longo de um período de 4 anos. São tidas em conta as medidas discricionárias do lado da receita ou aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais tanto do lado da receita como do da despesa são objeto de compensação.

média das taxas de crescimento potencial em 2014 e 2016. Num cenário de políticas inalteradas, existe o risco de algum desvio do requisito em 2017 e 2018 (considerados em conjunto). Ao mesmo tempo, prevê-se que a Irlanda venha a cumprir a regra transitória em matéria de dívida em 2017 e 2018. De um modo geral, o Conselho é de opinião que serão necessárias medidas suplementares, nomeadamente em 2017, para cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Atendendo às atuais condições cíclicas da Irlanda e ao agravamento dos riscos externos, seria prudente utilizar eventuais receitas extraordinárias para reduzir ainda mais o rácio da dívida pública. Não obstante, tal como previsto no Regulamento (CE) n.º 1466/97, a avaliação dos planos e resultados orçamentais deve ter em conta o equilíbrio orçamental dos Estados-Membros à luz das condições cíclicas. Tal como se salienta na Comunicação da Comissão que acompanha estas recomendações específicas, a avaliação do projeto de plano orçamental para 2018 e a subsequente avaliação dos resultados orçamentais desse ano terão de atender devidamente ao objetivo de assegurar uma orientação orçamental que apoie a recuperação em curso, garantindo simultaneamente a sustentabilidade das finanças públicas da Irlanda. Neste contexto, o Conselho regista que a Comissão tenciona efetuar uma avaliação global em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1466/97, nomeadamente à luz da situação cíclica da Irlanda.

(10) Embora a recuperação económica seja robusta e se espere que a produção cresça a um ritmo sólido nos próximos anos, as perspetivas tornaram-se mais incertas, o que cria riscos para as finanças públicas ainda vulneráveis. Por conseguinte, há que envidar esforços acrescidos para tornar as receitas mais resistentes às flutuações económicas e a choques adversos. Para o efeito, deve avançar-se com a proposta de introduzir um fundo para fazer face a situações imprevistas (*Rainy-Day Fund*) e reduzir a dependência de fontes de receitas altamente concentradas e voláteis. Uma composição equilibrada de diferentes fontes de tributação e de bases de tributação mais alargadas melhora a estabilidade das receitas face à volatilidade económica. Contudo, os esforços tendentes a alargar a base tributária foram limitados nos últimos anos e as recentes medidas fiscais têm incidido sobre reduções e isenções. A anunciada avaliação sistemática dos custos e dos benefícios das taxas reduzidas de IVA, que se aplica a uma vasta gama de vendas, continua em suspenso. A tributação recorrente de imóveis é considerada uma das fontes de receitas mais propícias ao crescimento. No entanto, na Irlanda, as receitas provenientes da tributação de bens imóveis ascendiam apenas a 1,0 % do PIB em 2014, em comparação com a média de 1,6 % da União. Uma indexação gradual dos valores dos imóveis poderia ajudar a amenizar o perfil dos impostos prediais locais, impedindo um súbito aumento das responsabilidades fiscais aquando da reavaliação das propriedades em 2019. As diferenças na tributação do gasóleo e da gasolina para os utentes das infraestruturas rodoviárias não se justificam do ponto de vista ambiental.

(11) No passado, as revisões aprofundadas da despesa centraram-se principalmente na redução da despesa pública no intuito de cumprir os objetivos orçamentais gerais. A eficácia e a eficiência dos programas de despesa foram objeto de muito pouca avaliação, o que acabou por enfraquecer a fiabilidade dos planos plurianuais de despesa. Uma revisão adequada da despesa, concebida em conformidade com os princípios comuns do Eurogrupo, permitiria melhorar o controlo da despesa e libertar recursos para o investimento público necessário para estimular o crescimento. A revisão da despesa deve contemplar, em especial, a relação custo-eficácia do setor da saúde. A Irlanda introduziu algumas medidas importantes para melhorar a eficiência, tais como a celebração de um acordo de redução de custos com a indústria farmacêutica, um sistema de gestão financeira, serviços de saúde em linha e financiamento por atividades. No entanto, muito mais poderia ser feito, por exemplo, mediante o reforço do papel dos cuidados primários enquanto filtro de acesso aos hospitais na Irlanda, já sobrecarregados. As medidas favoráveis a um serviço de saúde universal são fragmentadas e carecem de uma visão de conjunto.

(12) A promoção de um crescimento sustentável e inclusivo, que beneficie todos os grupos da sociedade, continua a ser um desafio. Em abril de 2017, a taxa de desemprego situou-se em 6,4 %, sendo inferior à média da União. No entanto, a baixa intensidade de trabalho em muitas famílias suscita preocupações quanto ao facto de algumas pessoas não serem abrangidas pelos benefícios da recuperação da economia. Entre 2013 e 2015, a percentagem da população que vivia em agregados familiares com baixa ou muito baixa intensidade de trabalho diminuiu 15 %; a taxa de desemprego global durante o mesmo período diminuiu 28 %. De um modo geral, o sistema de segurança social tem funcionado devidamente para conter a pobreza e as desigualdades, tendo a Irlanda tomado medidas destinadas a incentivar o emprego graças à retirada progressiva de prestações sociais e de pagamentos suplementares. No entanto, continuam a existir obstáculos ao crescimento inclusivo. As disparidades entre as taxas de emprego dos trabalhadores pouco qualificados e as dos trabalhadores com qualificações médias ou elevadas contam-se entre as mais elevadas da União. Alguns setores registam inadequação e escassez de competências, a que se junta a insuficiência das oportunidades de melhoria de competências e requalificação. O mercado de trabalho e os desafios sociais apontam para a importância de uma abordagem integrada em matéria de formação e ativação das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho. Além disso, subsistem preocupações quanto à qualidade das estruturas de acolhimento de crianças, incluindo a disponibilidade de serviços a tempo inteiro. Em percentagem dos salários, os custos líquidos dos serviços de acolhimento de crianças na Irlanda figuram entre os mais elevados da União. A disponibilidade e o custo de estruturas de acolhimento de crianças a tempo inteiro e de qualidade constituem obstáculos à participação das mulheres no mercado de trabalho e prejudicam os esforços no sentido de reduzir a pobreza infantil, que diminuiu ligeiramente, mas continua a ser superior à média da União.

(13) Impõe-se responder às necessidades no domínio das infraestruturas, a fim de promover um crescimento equilibrado e sustentável. A crise económica deu origem a uma mudança na composição da despesa pública, em detrimento do investimento e a favor das despesas correntes. Os anos sucessivos de investimento público drasticamente reduzido tiveram um impacto negativo na adequação e na qualidade das infraestruturas. A reorientação da despesa pública afetou também o apoio do setor público à investigação e desenvolvimento, com possíveis implicações para a competitividade das pequenas e médias empresas (PME). Na União, a Irlanda surge em 25.º lugar no que respeita ao investimento em investigação e desenvolvimento em percentagem do PIB. As deficiências mais graves em termos de infraestruturas registam-se nos transportes, nos serviços de abastecimento de água e na habitação. Atualmente, a procura de nova habitação excede em grande medida a oferta nas principais zonas urbanas do país. Em consequência, os preços e as rendas das propriedades para habitação continuam a aumentar rapidamente, o que conduziu recentemente a um forte aumento da exclusão habitacional e do número dos sem-abrigo. Atualmente, não existem indícios de sobreavaliação, mas os condicionalismos que restringem a oferta de habitação podem gerar riscos macrofinanceiros, se não forem resolvidos. Um plano de ordenamento do território coerente e atempado contribuiria para assegurar novas habitações nas zonas certas.

(14) A economia irlandesa apresenta uma divisão entre as empresas irlandesas, na sua grande maioria de pequena e média dimensão, e as grandes empresas multinacionais a operar na Irlanda. As interações entre as empresas multinacionais e as empresas irlandesas continuam a ser limitadas. Os seus desempenhos e perfis de exportação são significativamente distintos e o diferencial de produtividade entre elas está a acentuar-se. As empresas irlandesas apresentam um perfil de exportação mais fraco do que as multinacionais estabelecidas na Irlanda. As suas exportações estão fortemente concentradas por setor e por destino, o que as torna mais vulneráveis a choques. O investimento na inovação contribuirá para promover a produtividade e o potencial de exportação das empresas irlandesas, numa altura em que a diversificação dos produtos e destinos de exportação poderia ajudar a estabilizar o desempenho das empresas irlandesas. A despesa pública em investigação e desenvolvimento continua baixa. A aplicação integral de medidas destinadas a inverter esta situação, nomeadamente com o objetivo de apoiar a capacidade de inovação das PME, depende do regresso a uma tendência de investimento sustentado. Para estimular a inovação por parte das PME, as políticas de inovação poderiam ser reequilibradas em favor de outras formas mais diretas de financiamento. O apoio do Governo às atividades de investigação e desenvolvimento das empresas tem sido cada vez mais canalizado através de créditos fiscais para investigação e desenvolvimento. Articulações de políticas mais direcionadas, com mais financiamento direto, podem responder melhor às necessidades das jovens empresas inovadoras irlandesas e tirar mais partido das oportunidades decorrentes do forte poder de investimento das empresas multinacionais. Deste modo, facilitar-se-ia o acesso às cadeias de valor mundiais, contribuindo para acelerar a disseminação de conhecimento.

(15) Numa conjuntura de acentuada incerteza externa, é importante avançar na redução dos créditos não produtivos para assegurar a estabilidade do setor financeiro. Apesar dos progressos alcançados, os elevados rácios de créditos não produtivos continuam a constituir um entrave à rendibilidade dos bancos e à plena recuperação económica das famílias e das empresas. Prossegue a desalavancagem das famílias e das empresas nacionais, mas o seu endividamento continua a ser um dos mais elevados da União, ascendendo a 276,8 % do PIB (setembro de 2016). O elevado nível da dívida das empresas pode impedi-las de contrair empréstimos para efeitos de investimento, o que, por seu turno, também restringe a capacidade dos bancos para melhorar a sua rendibilidade.

(16) Segundo dados do banco central da Irlanda, o rácio médio de créditos não produtivos dos bancos irlandeses era de 14,2 % em setembro de 2016, valor consideravelmente superior à média de 5,3 % da União. Os créditos não produtivos dos bancos irlandeses registaram uma diminuição de 12,7 mil milhões de euros, o correspondente a uma descida homóloga de 32,7 % em setembro de 2016. O ritmo da resolução dos pagamentos em atraso abrandou um pouco, uma vez que os pagamentos em atraso de longo prazo restantes são também os mais difíceis de reestruturar. O dinamismo não deve, porém, esmorecer: a reestruturação dos pagamentos em atraso deve ser sustentável a longo prazo e é necessário ter em conta diferentes formas de redução da dívida. No final de setembro de 2016, 14 % dos créditos hipotecários registavam pagamentos em atraso, ao passo que as dívidas com atrasos superiores a dois anos representavam cerca de 70 % do total de empréstimos hipotecários com atrasos no pagamento superiores a 90 dias. O crédito imobiliário comercial detido pelos bancos nacionais e os empréstimos às empresas também continuam a ser fonte de preocupação, com rácios de créditos não produtivos de 32,6 % e 11,8 %, respetivamente, em setembro de 2016. O recurso a processos de insolvência de pessoas singulares e de falência de empresas, bem como a mecanismos de resolução extrajudicial, para restabelecer a viabilidade das famílias e das empresas continua a ser reduzido e deve ser mais bem incentivado. Após vários atrasos, o registo central de crédito deverá entrar na fase final de execução. A sua conclusão deve constituir uma prioridade, uma vez que o registo servirá de base para uma avaliação adequada do risco de crédito dos mutuários e assegurará uma concessão de crédito prudente no futuro.

(17) A aplicação da lei de 2015 que regula os serviços jurídicos («Lei de 2015») iniciou-se em finais de 2016. A plena aplicação da Lei de 2015 será crucial para os esforços da Irlanda no sentido de aumentar a concorrência no setor, uma vez que permitirá aos advogados acesso direto à profissão, a criação de grupos de empresas por práticas

pluridisciplinares e a exploração, na Irlanda, de modelos empresariais alternativos utilizados em outros Estados-Membros. Os serviços jurídicos independentes têm implicações para todos os setores da economia e o seu custo tem um impacto na competitividade da Irlanda. Por conseguinte, é crucial que a Lei de 2015 introduza disposições de estímulo da concorrência e de redução de custos resultantes de processos de consulta pública ou que estas disposições sejam incorporadas na regulamentação a emanar da Autoridade Reguladora dos Serviços Jurídicos, a fim de impulsionar a concorrência e reduzir os custos.

(18) No contexto do Semestre Europeu de 2017, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Irlanda, que publicou no relatório de 2017 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2017 e o Programa Nacional de Reformas para 2017, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Irlanda em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Irlanda, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante um contributo a nível da União para futuras decisões nacionais.

(19) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2017, estando o seu parecer ([1]) refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.

(20) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas para 2017 e o Programa de Estabilidade para 2017. As suas recomendações, ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão refletidas nas recomendações 1 e 3 *infra*,

RECOMENDA que a Irlanda tome medidas em 2017 e 2018 no sentido de:

1. Desenvolver um esforço orçamental significativo em 2018 em linha com os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Utilizar eventuais receitas extraordinárias resultantes das condições económicas e financeiras favoráveis, incluindo o produto da alienação de ativos, para acelerar a redução do rácio da dívida pública. Limitar o âmbito de aplicação e o número das despesas fiscais e alargar a base de tributação.

2. Orientar melhor a despesa pública, mediante a definição de prioridades de investimento público nos domínios dos transportes, dos serviços de abastecimento de água e da inovação, apoiando, em particular, as PME. Reforçar as infraestruturas sociais, incluindo a habitação social e a qualidade das estruturas de acolhimento de crianças; assegurar um conjunto integrado de políticas de ativação com vista a aumentar as perspetivas de emprego dos trabalhadores pouco qualificados e resolver o problema da baixa intensidade de trabalho das famílias.

3. Incentivar uma redução contínua e mais duradoura dos créditos não produtivos, através de estratégias de resolução que envolvam a anulação (*write-off*) de créditos não produtivos de empresas viáveis e famílias, com especial destaque para a resolução de dívidas de longo prazo.

Feito em Bruxelas, em 11 de julho de 2017.

Pelo Conselho

O Presidente

T. TÕNISTE

([1]) Por força do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.