COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.5.2015
COM(2015) 258 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Irlanda

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de Irlanda

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Irlanda

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de Irlanda

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 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos[2], y, en particular, su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea[3],

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo[4],

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de poner en marcha una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centra en los ámbitos fundamentales en los que es necesario actuar para reforzar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.

(2) El 13 de julio de 2010, basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo adoptó una Recomendación sobre las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una Decisión relativa a las orientaciones para las políticas de

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 258.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

empleo de los Estados miembros, que juntas forman las «directrices integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las directrices integradas en sus políticas económicas y de empleo nacionales.

(3) El 8 de julio de 2014, el Consejo adoptó una Recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de y emitió su dictamen sobre el Programa de Estabilidad actualizado de 2014 de Irlanda. El 28 de noviembre de 2014, en consonancia con el Reglamento (UE) nº 473/2013[5], la Comisión presentó su dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de 2015 de Irlanda[6].

(4) El 28 de noviembre de 2014, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento[7], marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2015 para la coordinación de las políticas económicas. Ese mismo día, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) nº 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta[8], en el que se señalaba a Irlanda como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo.

(5) El 18 de diciembre de 2014, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para fomentar la inversión, acelerar las reformas estructurales y proseguir un saneamiento presupuestario responsable que propicie el crecimiento.

(6) El 26 de febrero de 2015, la Comisión publicó su informe específico de 2015 sobre Irlanda[9]. En él se evaluaron los avances realizados por Irlanda de cara a poner en práctica las recomendaciones específicas por país adoptadas el 8 de julio de 2014. El informe específico también incluye los resultados de un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1176/2011. En su análisis, la Comisión concluye que Irlanda está experimentando desequilibrios macroeconómicos que requieren medidas decisivas y un seguimiento específico. En particular, Irlanda completó el programa de asistencia financiera UE-FMI en 2013 y actualmente está sujeta a la supervisión posterior al programa y a la supervisión del Semestre Europeo. A pesar de la notable mejora de las perspectivas económicas, siguen mereciendo especial atención algunos riesgos: los elevados niveles de endeudamiento del sector público y privado, los problemas pendientes del sector financiero, en particular en lo que respecta a la rentabilidad de los bancos, y el ajuste del mercado laboral, que se caracteriza por un elevado desempleo estructural.

(7) El 29 de abril de 2015, Irlanda presentó su Programa Nacional de Reformas de 2015 y, el 30 de abril de 2015, su Programa de Estabilidad de 2015. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(8) Irlanda está sujeta actualmente al componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2015, el Gobierno prevé corregir el déficit excesivo para 2015, en el plazo fijado por el Consejo. Posteriormente, prevé alcanzar el objetivo a medio plazo, un presupuesto equilibrado en términos estructurales, para 2019. El Gobierno prevé reducir el déficit global hasta el 2,3 % del PIB en 2015 y convertirlo en un superávit del 0,7 % del PIB en 2019. Según el Programa de Estabilidad, se prevé reducir la ratio deuda pública / PIB del 109,7 % en 2014 al 105,0 % del PIB en 2015 y, gradualmente, hasta el 89,4 % del PIB en 2019. El escenario macroeconómico en el que se apoyan estas previsiones presupuestarias

5 DO L 140 de 27.5.2013, p. 11.
6 C(2014) 8803.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 27 final.

es favorable en 2015 y verosímil en 2016. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión, se espera la corrección oportuna y duradera del déficit excesivo para 2015. Se estima que el esfuerzo presupuestario para 2011-2015 es inferior al recomendado, pero el importe de las medidas discrecionales adoptadas en el marco del programa y tras su conclusión están en consonancia con lo solicitado. Suponiendo que se registra una reducción oportuna y duradera del déficit con arreglo a lo previsto, Irlanda estará sujeta al componente preventivo del Pacto desde 2016. Las medidas que contribuirán a alcanzar los objetivos de déficit previstos y a avanzar hacia el objetivo a medio plazo a partir de 2016 no se han especificado lo suficiente. Por lo tanto, a tenor las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión, cabe el riesgo de que se registre una desviación significativa respecto a la senda requerida de ajuste hacia el objetivo a medio plazo en 2016, año en el que serán necesarias medidas estructurales adicionales. Sobre la base de su evaluación del Programa de Estabilidad y teniendo en cuenta las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión, el Consejo estima que cabe el riesgo de que Irlanda no cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(9) Las reformas tributarias han contribuido al ajuste presupuestario, pero aún queda margen para reducir las distorsiones, mejorar la eficiencia del sistema impositivo y hacer que propicie en mayor medida el crecimiento y el respeto del medio ambiente. La imposición sobre los bienes inmuebles se ha hecho periódica, pero la base sigue siendo relativamente estrecha, pues determinadas propiedades no residenciales quedan fuera de la red impositiva. La fiscalidad del trabajo carece de simplicidad debido a la complejidad de las cotizaciones sociales. Las bases imponibles de los impuestos sobre el consumo y el medio ambiente están limitadas por los tipos reducidos y las exenciones. Los tipos nulo y reducidos del impuesto sobre el valor añadido hacen que resulte menos eficiente que la media de la UE y no parece haber ninguna evaluación sistemática de tales gastos fiscales. Hay margen para mejorar la eficacia de los instrumentos impositivos medioambientales y eliminar las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. Se aplaude la reciente modificación de las normas sobre la residencia fiscal, aunque quizá se necesite tiempo para poder evaluar su efecto. En los últimos años se han emprendido grandes reformas del marco presupuestario. Se espera que las nuevas normas y procedimientos, en particular el marco de gasto a medio plazo, constituyan una salvaguardia contra la política presupuestaria procíclica y son fundamentales para la sostenibilidad de la hacienda pública. No obstante, con arreglo a la normativa vigente, el Gobierno dispone de un considerable margen de apreciación para modificar los límites máximos de gasto más allá de las contingencias predefinidas, en detrimento de los planes presupuestarios a medio plazo.

(10) El gasto público en asistencia sanitaria es comparativamente elevado, pese a que los indicadores sobre el estado de salud de la población no suelen apartarse mucho de los del resto de la UE. En los últimos años se ha logrado aumentar la eficiencia. Sin embargo, el sistema de salud precisa de reformas estructurales de mayor calado que permitan frenar los incrementos de costes previstos y mantener los favorables resultados sanitarios a medida que la población vaya envejeciendo. Irlanda tiene previsto introducir a medio plazo un régimen de seguro de enfermedad universal y unitario y está aplicando diversas reformas en el marco de la estrategia *Future Health*. En la introducción del seguro médico universal se están completando las etapas intermedias para abordar algunas de las dificultades acuciantes y mejorar la relación coste/eficacia. El despliegue eficaz de las herramientas de salud en línea, la financiación basada en actividades y la mejora de las prácticas de prescripción

pueden mejorar considerablemente dicha relación. Al mismo tiempo, sigue habiendo margen para reducir el gasto público en productos farmacéuticos, en particular en medicamentos patentados, que está muy por encima de la media de la UE.

(11) Irlanda presenta uno de los mayores porcentajes de la UE de personas que viven en hogares con «baja intensidad laboral», lo que genera graves problemas sociales y aumenta el riesgo de pobreza infantil. Como la baja intensidad laboral es especialmente elevada entre los hogares monoparentales, la proporción de niños que viven en hogares con baja intensidad laboral es casi tres veces superior a la media de la UE. Se han realizado algunos avances a la hora de reducir las bolsas de «trampas de inactividad», modificando las modalidades de algunas de las prestaciones sociales. No obstante, el acceso a guarderías a tiempo completo sigue siendo limitado y costoso, lo que supone un obstáculo para la participación de las mujeres y los hogares monoparentales en el mercado de trabajo.

(12) Al hilo del fortalecimiento del entorno macroeconómico ha mejorado la situación general de las pymes, pero su situación financiera diverge considerablemente; una proporción relativamente pequeña aún arrastra problemas heredados y concentra las necesidades de desapalancamiento del sector. La demanda de crédito también está mostrando signos de recuperación. Las pymes aún dependen en gran medida de la financiación bancaria para la inversión y las fuentes de financiación no bancaria están relativamente poco desarrolladas. A medida que la recuperación cobre impulso y la demanda nacional se recupere, es probable que aumenten las limitaciones de la oferta, a menos que los canales de crédito se reparen adecuadamente y las fuentes de financiación se diversifiquen; se trata de un aspecto crucial para la inversión y las perspectivas de crecimiento. Se han emprendido importantes iniciativas para apoyar el acceso de las pymes a la financiación y ofrecer nuevos productos con mayor duración. Cabe citar la creación de la Strategic Banking Corporation of Ireland (SBCI), el Ireland Strategic Investment Fund (ISIF) y otros sistemas. Sin embargo, hasta la fecha, la asimilación de algunos de estos sistemas ha sido escasa y la eficacia y el impacto de la SBCI y el ISIF solo podrá evaluarse a la luz de la experiencia.

(13) Irlanda ha realizado notables avances en la reestructuración, la reducción del tamaño y la recapitalización de los bancos nacionales. Los perfiles de financiación de los bancos han vuelto a la normalidad y la rentabilidad sigue mejorando. Sin embargo, los problemas heredados siguen siendo críticos. El gran volumen de préstamos no productivos solo está disminuyendo lentamente y sigue lastrando la capacidad de los bancos para apoyar la recuperación económica. Esos préstamos representaban el 23,2 % del total de los préstamos de los tres principales bancos nacionales en el cuarto trimestre de 2014, uno de los porcentajes más elevados de la UE. Si bien es cierto que los bancos siguen cumpliendo sus objetivos de resolución de los atrasos en los pagos hipotecarios, los mayores atrasos (más de 720 días) han seguido aumentando, hasta llegar a suponer el 9,8 % del total de préstamos en el cuarto trimestre de 2014. Se están haciendo avances en la aplicación de soluciones de restructuración sostenibles; en abril, el Banco Central de Irlanda comunicó a los bancos que deberán haber establecido soluciones para la gran mayoría de los prestatarios antes de finales de 2015. Sin embargo, los bancos han confiado sobre todo en las técnicas estándar de autocontención, basadas en la reprogramación del pago del principal o de los intereses, más que en la disminución de ambos. Los bancos también siguen recurriendo en gran medida a los procedimientos judiciales como acicate que haga reaccionar a los clientes morosos. La introducción prevista de

un registro central de crédito solo ha avanzado lentamente, aunque es fundamental para mejorar la supervisión, la garantía de los créditos y la gestión del riesgo.

(14) La situación del mercado de trabajo ha mejorado desde 2013, al volverse a generar empleo en el sector privado y registrarse un descenso constante del paro. No obstante, la tasa de desempleo es aún elevada y el paro de larga duración sigue siendo un problema grave. Existe el riesgo de que parte del desempleo cíclico se convierta en estructural, pues con la recuperación del equilibrio de la economía han surgido desajustes en las cualificaciones. El desempleo juvenil todavía es mucho más elevado que en el período anterior a la crisis. Las reformas centradas en la activación han registrado avances significativos en los últimos años, pero siguen existiendo reservas sobre la eficacia de las medidas de activación y de los programas de formación en vigor, así como sobre la capacidad de los servicios de empleo para rendir en la escala necesaria. La iniciativa JobPath, puesta en marcha recientemente, constituye una novedad positiva cuya eficacia deberá valorarse. Hasta ahora, el sistema de enseñanza y formación complementaria no ha logrado ofrecer el tipo de competencias que la economía necesita, una vez recuperado el equilibrio, y las reformas apenas acaban de empezar.

(15) El coste de los servicios jurídicos sigue siendo más elevado y todavía no se ha ajustado en consonancia con el de otros servicios profesionales. Ese ajuste es importante, pues los servicios jurídicos constituyen un insumo para todos los sectores económicos y su coste influye en la competitividad de Irlanda. La reforma del marco regulador de los servicios jurídicos, encaminada a aumentar la competencia y reducir su coste, es un proyecto en el que las autoridades llevan largo tiempo comprometidas. Sin embargo, la Ley de regulación de los servicios jurídicos, presentada en 2011, no ha sido adoptada. Además, solo podrá lograrse el objetivo mencionado si las disposiciones de aumento de la competencia y reducción de los costes contempladas en el marco regulador previsto se preservan e incorporan a las disposiciones que formule la autoridad de regulación de los servicios jurídicos, que está a punto de crearse. Por lo tanto, la Comisión seguirá supervisando los avances en este ámbito en el marco del Semestre Europeo.

(16) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Irlanda y lo ha publicado en el informe específico de 2015. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas, y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Irlanda en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Irlanda, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión Europea incluyendo aportaciones al nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación.

(17) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de Irlanda, y su dictamen[10] se refleja, en particular, en las recomendaciones 1 y 2 que figuran a continuación.

(18) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6

[10] Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo.

del Reglamento (UE) nº1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación.

(19) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión también ha efectuado un análisis de la política económica de la zona del euro en su conjunto, sobre cuya base el Consejo ha emitido recomendaciones específicas dirigidas a los Estados miembros cuya moneda es el euro. Irlanda debe asimismo asegurar la plena aplicación de estas recomendaciones dentro de los plazos previstos.

RECOMIENDA que Irlanda tome medidas en 2015 y 2016 a fin de:

1. Garantizar la corrección duradera del déficit excesivo en 2015. Lograr un ajuste presupuestario del 0,6 % del PIB hacia el objetivo a medio plazo en 2016. Utilizar los ingresos extraordinarios derivados de la mejora de las condiciones económicas y financieras por encima de lo previsto para acelerar la reducción del déficit y la deuda. Limitar las actuales facultades discrecionales de modificar los techos de gasto más allá de las contingencias específicas predefinidas. Ampliar la base tributaria y revisar los gastos fiscales, en particular por lo que respecta a los impuestos sobre el valor añadido.

2. Tomar medidas para aumentar la relación coste/eficacia del sistema sanitario, en particular reduciendo el gasto en medicamentos patentados y aplicando gradualmente las prácticas de prescripción adecuadas. Implantar la financiación basada en actividades en todo el sistema sanitario.

3. Tomar medidas para aumentar la intensidad laboral de los hogares y abordar el riesgo de pobreza de los niños, modulando la retirada de las prestaciones y los pagos complementarios tras la reincorporación al trabajo y mejorando el acceso a unos servicios asequibles de guardería a tiempo completo.

4. Ultimar soluciones de reestructuración duradera para la gran mayoría de las hipotecas en mora para finales de 2015 y reforzar los mecanismos de supervisión por el Banco Central de Irlanda. Garantizar que las soluciones de reestructuración para los préstamos a las pymes en dificultades y los préstamos inmobiliarios comerciales residuales sean sostenibles, mediante la evaluación ulterior de los resultados de los bancos con respecto a sus propios objetivos. Tomar las medidas necesarias para garantizar que el registro central de crédito sea operativo en 2016, a más tardar.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo,
El Presidente