COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.5.2015
COM(2015) 258 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Irlanda de 2015

e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Irlanda de 2015

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Irlanda de 2015

e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Irlanda de 2015

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[3],

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu[4],

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 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão de lançar uma nova estratégia para o crescimento e o emprego, intitulada «Europa 2020», baseada numa coordenação reforçada das políticas económicas. A referida estratégia incide nos domínios essenciais em que são necessárias medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e competitividade.

(2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho adotou, com base nas propostas da Comissão, uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos

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

Estados-Membros e da União (de 2010 a 2014) e, em 21 de outubro de 2010, adotou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta estas orientações nas respetivas políticas económicas e de emprego.

(3) Em 8 de julho de 2014, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas da Irlanda de 2014 e formulou o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade atualizado da Irlanda de 2014. Em 28 de novembro de 2014, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 473/2013[5], a Comissão apresentou o seu parecer sobre o projeto de plano orçamental da Irlanda para 2015[6].

(4) Em 28 de novembro de 2014, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento[7], assinalando o início do Semestre Europeu de 2015 para a coordenação das políticas económicas. Na mesma data, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o relatório sobre o mecanismo de alerta[8], em que identificou a Irlanda como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.

(5) Em 18 de dezembro de 2014, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a estimular o investimento, acelerar as reformas estruturais e prosseguir uma consolidação orçamental responsável e favorável ao crescimento.

(6) Em 26 de fevereiro de 2015, a Comissão publicou o seu relatório relativo à Irlanda de 2015[9]. Nesse relatório eram avaliados os progressos realizados pela Irlanda em resposta às recomendações específicas por país adotadas em 8 de julho de 2014. O relatório incluía ainda os resultados da apreciação aprofundada realizada de acordo com o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. A conclusão retirada pela Comissão dessa apreciação foi a de que a Irlanda enfrenta desequilíbrios macroeconómicos, que requerem medidas estratégicas decisivas e um acompanhamento específico. Em particular, a Irlanda concluiu o programa de assistência financeira UE-FMI em 2013 e é atualmente objeto de supervisão pós-programa e de vigilância no âmbito do Semestre Europeu. Apesar de uma clara melhoria das perspetivas económicas, alguns riscos continuam a merecer uma atenção especial: os elevados níveis de endividamento privado e público, os desafios remanescentes no setor financeiro, nomeadamente no que diz respeito à rentabilidade dos bancos, e o ajustamento de um mercado do trabalho marcado pelo elevado desemprego estrutural.

(7) Em 29 de abril de 2015, a Irlanda apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2015 e, em 30 de abril de 2015, o seu Programa de Estabilidade de 2015. Para ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(8) A Irlanda encontra-se atualmente sujeita à vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade de 2015, o Governo prevê a correção do défice excessivo até 2015, dentro do prazo limite estabelecido pelo Conselho. Posteriormente, prevê alcançar o objetivo de médio prazo — um

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

orçamento equilibrado em termos estruturais — até 2019. O Governo prevê uma redução do défice nominal para 2,3 % do PIB em 2015 e a evolução para um excedente de 0,7 % do PIB em 2019. De acordo com o Programa de Estabilidade, o rácio dívida/PIB deverá baixar de 109,7 % em 2014 para 105,0 % em 2015 e depois, gradualmente, para 89,4 % do PIB em 2019. O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é favorável em 2015 e plausível em 2016. Com base nas previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, prevê-se uma correção atempada e duradoura da situação de défice excessivo até 2015. Estima-se que o esforço orçamental em 2011-2015 terá sido inferior ao recomendado, mas as medidas discricionárias tomadas ao abrigo do programa e posteriormente ao mesmo parecem estar em consonância com o exigido. Na sequência da revogação do procedimento relativo aos défices excessivos, a Irlanda ficará sujeita à vertente preventiva do Pacto a partir de 2016. As medidas destinadas a apoiar os objetivos previstos em matéria de défice e os progressos no sentido do objetivo de médio prazo a partir de 2016 não foram especificadas de forma suficientemente pormenorizada. Por conseguinte, à luz das previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, parece haver um risco de desvio significativo em relação ao ajustamento necessário no sentido do objetivo de médio prazo em 2016, pelo que ainda serão necessárias medidas estruturais adicionais nesse ano. Com base na sua avaliação do Programa de Estabilidade e tendo em conta as previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, o Conselho considera que existe um risco de que a Irlanda não venha a cumprir o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

(9) As reformas fiscais contribuíram para o ajustamento orçamental, mas ainda há margem para reduzir as distorções, melhorar a eficiência do sistema fiscal e aumentar o crescimento e o respeito dos critérios ambientais. A tributação da propriedade foi transformada num imposto recorrente, mas a base fiscal continua a ser relativamente limitada, dado que certas propriedades não residenciais continuam excluídas do pagamento de impostos. A tributação do trabalho carece de simplificação, devido à complexidade das contribuições para a segurança social. As bases coletáveis dos impostos sobre o consumo e dos impostos ambientais são limitadas pela aplicação de taxas reduzidas e de isenções. As taxas zero e taxas reduzidas de imposto sobre o valor acrescentado fazem com que o sistema seja menos eficiente do que a média da UE, e parece não existir qualquer avaliação sistemática de tais despesas fiscais. Há ainda margem para aumentar a eficácia dos instrumentos fiscais ambientais e suprimir os subsídios prejudiciais ao ambiente. As alterações recentes às regras em matéria de residência fiscal são bem-vindas, embora os seus efeitos possam levar algum tempo a avaliar. Nos últimos anos foram realizadas importantes reformas do quadro orçamental. As novas regras e procedimentos, em especial no quadro da despesa a médio prazo, deverão permitir a manutenção de uma salvaguarda contra uma política orçamental pró-cíclica e serão essenciais para a sustentabilidade orçamental. No entanto, segundo as normas em vigor, o Governo dispõe de um amplo poder discricionário para alterar os limites de despesas para além de contingências predefinidas, o que enfraquece os planos orçamentais a médio prazo.

(10) A despesa pública com cuidados de saúde é relativamente elevada, apesar de os indicadores da situação de saúde da população não serem, em geral, melhores do que no resto da UE. Nos últimos anos foram conseguidos ganhos de eficiência. No entanto, o sistema de saúde carece de reformas estruturais mais aprofundadas para conter os previstos aumentos dos custos e manter bons resultados em matéria de saúde, no quadro de uma população envelhecida. A Irlanda tem o objetivo de introduzir um regime de seguro de saúde universal a médio prazo e está a executar

reformas no âmbito da futura estratégia em matéria de saúde. Estão a ser desenvolvidos passos intermédios para a introdução de um seguro de saúde universal, para responder a alguns dos desafios mais prementes e melhorar a relação custo-eficácia do sistema. O lançamento eficaz de ferramentas de saúde em linha, o financiamento por atividades e as melhores práticas de prescrição apresentam um grande potencial em termos de aumento da relação custo/eficácia. Ao mesmo tempo, continua a existir potencial para reduzir a despesa pública com medicamentos, nomeadamente medicamentos patenteados, que é bastante superior à média da UE.

(11) A Irlanda tem uma das taxas mais elevadas na UE de pessoas que vivem em agregados familiares com «baixa intensidade de trabalho». Esta situação gera graves problemas sociais e aumenta o risco de pobreza infantil. Uma vez que é particularmente grave nas famílias monoparentais, a proporção de crianças a viver em agregados familiares com baixa intensidade de trabalho é cerca de três vezes superior à média da UE. Foram realizados alguns progressos na resolução das bolsas de inatividade, por via da alteração do funcionamento de certas prestações sociais. No entanto, o acesso a estruturas de acolhimento de crianças a tempo inteiro continua a ser limitado e caro, o que constitui um obstáculo à participação das famílias monoparentais e das mulheres no mercado de trabalho.

(12) Com a melhoria dos dados macroeconómicos, as PME viram a sua situação melhorada, mas continuam a enfrentar condições financeiras muito díspares; uma proporção relativamente pequena continua a sofrer dos problemas do passado e a concentrar as necessidades de uma maior desalavancagem do setor. A procura de crédito começa também a mostrar sinais de recuperação. As PME continuam a depender fortemente de financiamento bancário para o investimento e as fontes de financiamento não bancárias estão relativamente pouco desenvolvidas. À medida que a recuperação ganha dinamismo e a procura interna recupera, poderá assistir-se a um aumento das restrições do lado da oferta, a menos que os canais de crédito sejam adequadamente repostos e que as fontes de financiamento sejam diversificadas. Este aspeto será crucial para o investimento e as perspetivas de crescimento. Foram tomadas iniciativas políticas importantes para apoiar o acesso das PME ao financiamento e para oferecer novos produtos, com duração superior. Essas inciativas incluem a criação da *Strategic Banking Corporation of Ireland* (SBCI), do Fundo para o Investimento Estratégico na Irlanda (IEIF) e de outros sistemas. No entanto, a execução de alguns destes regimes tem sido até à data relativamente baixa e a eficácia e o impacto da SBCI e do IEIF só poderão ser avaliadas à luz da experiência adquirida.

(13) A Irlanda progrediu bastante na reestruturação, redimensionamento e recapitalização dos bancos nacionais. Os perfis de financiamento dos bancos voltaram à normalidade e a rentabilidade continua a melhorar. No entanto, continuam a subsistir desafios fundamentais. O elevado volume de empréstimos de má qualidade está a diminuir, mas de forma lenta, e continua a pesar sobre a capacidade dos bancos para apoiar a recuperação económica. Esses empréstimos representavam 23,2 % do total dos empréstimos nos três principais bancos nacionais no quarto trimestre de 2014, uma das taxas mais elevadas da UE. Embora os bancos continuem a cumprir os seus objetivos em matéria de resolução do problema dos créditos hipotecários em atraso, os atrasos mais importantes (mais de 720 dias) continuam a acumular-se, tendo aumentado para 9,8 % do saldo total dos créditos no quarto trimestre de 2014. Estão a ser realizados progressos na aplicação de soluções de reestruturação sustentáveis; em abril, o Banco Central da Irlanda exigiu que os bancos encontrassem soluções

para a grande maioria dos mutuários até ao final de 2015. No entanto, os bancos têm dependido significativamente das habituais técnicas de autocontenção, que envolvem o reescalonamento do pagamento de juros ou de capital, em vez da diminuição de ambos. Os bancos continuam também a depender fortemente dos processos judiciais como forma de obrigarem os clientes em atraso a participarem na recuperação dos créditos. A prevista introdução de um sistema centralizado de registo dos créditos tem vindo a avançar lentamente, embora seja essencial para melhorar a supervisão e a gestão dos riscos da contração de crédito.

(14) A situação no mercado de trabalho tem vindo a melhorar desde 2013, com uma retoma da criação de postos de trabalho no setor privado e uma diminuição sustentada do desemprego. No entanto, a taxa de desemprego continua a ser elevada e o desemprego de longa duração continua a representar um grave problema. Existe o risco de que algum desemprego cíclico possa tornar-se estrutural, na medida em que foram constatadas inadequações das competências à medida que a economia se foi reequilibrando. O desemprego dos jovens continua a ser muito mais elevado do que no período anterior à crise. As reformas com vista ao regresso à vida ativa progrediram significativamente nos últimos anos, mas subsistem algumas preocupações quanto à eficácia das atuais políticas nesse domínio e dos programas de formação, bem como quanto à capacidade dos serviços de emprego para assegurarem resultados à escala necessária. A recentemente lançada iniciativa *Jobpath* constitui uma evolução positiva, a sua eficácia terá de ser testada. No passado, o sistema de educação superior e formação tem sido ineficaz na garantia do tipo de competências de que a economia agora reequilibrada necessita, e só recentemente foram iniciadas reformas nesse contexto.

(15) O custo dos serviços jurídicos continua a ser demasiado elevado e ainda terá de ser adaptado em consonância com outros serviços profissionais. Esse ajustamento será importante, na medida em que os serviços jurídicos têm implicações para todos os setores da economia e o seu custo tem efeitos sobre a competitividade da Irlanda. A reforma do quadro regulamentar aplicável aos serviços jurídicos com vista a aumentar a concorrência e reduzir os custos é um projeto de longa data no qual as autoridades irlandesas estão empenhadas. No entanto, o *Legal Services Regulation Bill*, publicado em 2011, não foi adotado. Além disso, uma redução efetiva dos custos só será possível se as disposições de estímulo da concorrência e de redução dos custos forem conservadas e incorporadas na regulamentação a emitir pela Autoridade Reguladora dos Serviços Jurídicos, que irá ser criada em breve. Por conseguinte, a Comissão continuará a acompanhar os progressos realizados neste domínio, no contexto do Semestre Europeu.

(16) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Irlanda, publicada no relatório de 2015 relativo a este país. Avaliou igualmente o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Irlanda em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica na Irlanda, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia pelo seu contributo para as futuras decisões nacionais. As recomendações formuladas no contexto do Semestre Europeu traduzem-se nas recomendações 1 a 4 a seguir apresentadas.

(17) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade da Irlanda, estando o seu parecer[10] refletido, em especial, nas recomendações 1 e 2 *infra*.

(18) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1 e 4 *infra*.

(19) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu igualmente a uma análise da política económica da área do euro no seu conjunto. Com base nessa análise, o Conselho formulou recomendações específicas destinadas aos Estados-Membros cuja moeda é o euro. A Irlanda deve também assegurar a aplicação plena e atempada destas recomendações.

RECOMENDA que, em 2015 e 2016, a Irlanda tome medidas no sentido de:

1. Assegurar uma correção duradoura do défice excessivo em 2015. Alcançar um ajustamento orçamental de 0,6 % do PIB no sentido do objetivo de médio prazo em 2016. Utilizar as receitas extraordinárias resultantes das condições financeiras e económicas mais favoráveis do que o previsto para acelerar a redução do défice e da dívida. Limitar os poderes discricionários existentes e que permitem alterar os limites máximos de despesas, para além de situações imprevistas bem especificadas e predefinidas. Alargar a base fiscal e rever as despesas fiscais, nomeadamente no domínio do imposto sobre o valor acrescentado.

2. Tomar medidas para aumentar a relação custo/eficácia do sistema de cuidados de saúde, nomeadamente reduzindo as despesas em medicamentos patenteados e adotando gradualmente práticas de prescrição adequadas. Aplicar o financiamento por atividades em todo o sistema de saúde.

3. Adotar medidas destinadas a aumentar a intensidade de trabalho dos agregados familiares e a lutar contra o risco de pobreza das crianças através da retirada progressiva das prestações sociais, de pagamentos suplementares em caso de regresso ao emprego e ainda de um melhor acesso a estruturas de acolhimento de crianças a tempo inteiro e a preços acessíveis.

4. Finalizar soluções de reestruturação duradouras para a grande maioria das hipotecas que registam um atraso de pagamento até ao final de 2015 e reforçar os meios de controlo pelo Banco Central da Irlanda. Assegurar que as soluções de reestruturação dos empréstimos a PME em dificuldades e dos empréstimos imobiliários comerciais residuais sejam sustentáveis, através de uma avaliação aprofundada do desempenho dos bancos à luz das metas estabelecidas. Tomar as medidas necessárias para assegurar que um registo central dos créditos esteja operacional até 2016.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente

[10] Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.