



Bruxelas, 13 de junho de 2016
(OR. en)

9198/16

ECOFIN 450
UEM 197
SOC 314
EMPL 210
COMPET 284
ENV 329
EDUC 184
RECH 176
ENER 192
JAI 438

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9125/16 ECOFIN 417 UEM 167 SOC 281 EMPL 177 COMPET 254 ENV 298 EDUC 154 RECH 146 ENER 159 JAI 404 - COM(2016) 328 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas da Irlanda para 2016 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Irlanda para 2016

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, revisto e aprovado por vários comités do Conselho, com base na proposta da Comissão COM(2016) 328 final.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Irlanda para 2016

e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Irlanda para 2016

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 económicas¹, 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 macroeconómicos², 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,

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

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 novembro de 2015, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2016. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu de 17 e 18 de março de 2016. Em 26 de novembro de 2015, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificava a Irlanda como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. No mesmo dia, a Comissão adotou uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro. Essa recomendação foi aprovada pelo Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro de 2016 e adotada pelo Conselho em 8 de março de 2016³. Enquanto país 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.

³ JO C 96 de 11.3.2016, p. 1.

- (2) O relatório de 2016 relativo à Irlanda foi publicado em 26 de fevereiro de 2016. O relatório avaliava os progressos realizados pela Irlanda para dar resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 14 de julho de 2015 e para cumprir as metas nacionais da Estratégia Europa 2020. Incluía igualmente a apreciação aprofundada prevista nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. Em 8 de março de 2016, a Comissão apresentou os resultados da apreciação aprofundada. A análise da Comissão leva-a a concluir que a Irlanda regista desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, é essencial combater o problema do elevado volume da dívida externa líquida, bem como a dívida pública e privada, uma vez que constituem fatores de vulnerabilidade, não obstante as melhorias registadas.
- (3) Em 29 de abril de 2016, a Irlanda apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2016 e o seu Programa de Estabilidade para 2016. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (4) Foram emitidas recomendações específicas por país no âmbito da programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período 2014-2020. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁴, 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 informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a esta disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas que associam a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica.

⁴ 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).

- (5) Na sequência da revogação do procedimento relativo aos défices excessivos, a Irlanda está sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória respeitante à dívida. No seu Programa de Estabilidade para 2016, baseado num cenário de políticas inalteradas, o Governo prevê melhorias progressivas do saldo nominal até alcançar um excedente de 0,4 % do PIB em 2018. Prevê-se que o objetivo orçamental de médio prazo revisto ~~um déficit de PIB será atingido~~ ⁵ em 2016. Todavia, a variação anual do saldo estrutural recalculado⁵, de 0,1 % do PIB em 2016, não assegura progressos suficientes em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. De acordo com o Programa de Estabilidade, o rácio dívida pública/PIB deverá descer para 88,2 % em 2016 e continuar a diminuir para 85,5 % em 2017. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. No entanto, não foram suficientemente especificadas as medidas necessárias para apoiar os objetivos programados em matéria de défice a partir de 2017. Com base nas previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, existe o risco de um certo desvio em relação ao ajustamento orçamental recomendado em 2016, projetando-se que a Irlanda o respeite em 2017, com base num cenário de políticas inalteradas. Prevê-se que a Irlanda irá cumprir a regra transitória respeitante à dívida em 2016 e 2017. Com base na sua avaliação do Programa de Estabilidade e tendo em conta as previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, o Conselho entende que a Irlanda deverá cumprir de modo geral as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Não obstante, serão necessárias medidas suplementares a fim de assegurar a conformidade em 2016.
- (6) Os esforços tendentes a alargar a base tributária foram limitados e as recentes medidas fiscais têm-se centrado em reduções e isenções. Deverão realizar-se novos progressos no sentido de aumentar a eficiência do sistema fiscal e de o tornar mais favorável ao crescimento. As autoridades irlandesas aplicam um programa evolutivo de análise das despesas fiscais, cujos resultados são publicados num relatório anual. Todavia, esse processo de análise não engloba as despesas fiscais relacionadas com o IVA, sendo ainda possível alargar a base tributária através de um aumento dos impostos que induzem menos distorções.

⁵ Saldo estrutural recalculado pela Comissão com base nas informações constantes do Programa de Convergência, de acordo com a metodologia acordada em comum.

- (7) O sistema de saúde continua a enfrentar desafios fundamentais em domínios como a relação custo-eficácia, a igualdade de acesso e a sustentabilidade. Algumas vertentes específicas das reformas têm vindo a avançar, mas as despesas em matéria de produtos farmacêuticos, devido nomeadamente aos elevados custos dos medicamentos patenteados, continuam a afetar a relação custo-eficácia. Os sistemas de gestão financeira e de informação continuam a ser pouco robustos e subsiste o problema da desigualdade de acesso aos cuidados de saúde primários. Aproximadamente 40 % da população tem acesso gratuito a médicos generalistas, devendo o resto da população suportar na íntegra os respetivos custos. Paira uma significativa incerteza em torno da reforma geral do sistema de saúde, uma vez que o modelo de seguro de saúde universal está num impasse.
- (8) Impõe-se responder às necessidades no domínio das infraestruturas, a fim de promover um crescimento equilibrado e sustentável no futuro. Após ter atingido um pico de 5,2 % do PIB em 2008, o investimento público diminuiu para um baixo nível de 1,8 % do PIB em 2013, assistindo-se a uma ligeira retoma em 2014, quando se situava ainda claramente abaixo da média da UE. Além disso, a crise parece ter conduzido a uma reorientação estrutural na composição das despesas públicas, em detrimento do investimento e a favor das despesas correntes. Em 2010-2013, as despesas de capital corresponderam, em média, a apenas 4,8 % do total, o que representa menos de metade da média a longo prazo no período 1995-2008. Um investimento público drasticamente reduzido ao longo de sete anos teve um impacto negativo na qualidade e na adequação das infraestruturas, bem como no apoio do Estado a favor dos investimentos incorpóreos. Verificam-se grandes deficiências nos domínios da habitação, da água, dos transportes públicos e da capacidade de atenuação das alterações climáticas. Atualmente, a procura de nova habitação excede em grande medida a oferta nas principais zonas urbanas do país. Em consequência, os preços dos imóveis para habitação e as rendas nas zonas urbanas cresceram acentuadamente em 2014, tendo esse crescimento abrandado em 2015. Atualmente, não existem quaisquer elementos que apontem para uma sobreavaliação, mas os condicionalismos que restringem o setor da construção e a oferta de habitação, nomeadamente alguns relacionados com as infraestruturas públicas, poderão gerar riscos de desequilíbrios, se não forem resolvidos. A reorientação das despesas públicas afetou também o apoio do setor público à I&D e à inovação que, em 2014, se situava abaixo dos níveis registados em 2007. Atualmente, em termos de despesas públicas consagradas à I&D enquanto percentagem do PIB, a Irlanda ocupa o 22.º lugar na União. Esta situação tem um impacto negativo na competitividade das PME.

- (9) O desemprego diminuiu para níveis inferiores à média da UE e, em março de 2016, cifrava-se em 8,6 %. Todavia, o desemprego de longa duração e a baixa intensidade de trabalho das famílias continuam a ser motivo de preocupação. Em especial, embora a taxa de desemprego de longa duração tenha baixado nos últimos anos, a proporção de desempregados de longa duração continua a ser elevada, representando 56,3 % no quarto trimestre de 2015, acima da média da UE (48,3 %). Em 2014 (últimos dados comparáveis), a percentagem da população que vive em famílias com muito baixa intensidade de trabalho era a mais elevada da UE, ascendendo a 21,1 %, sendo este problema particularmente acentuado a nível das famílias monoparentais. A proporção de crianças (com idades compreendidas entre 0 e 17 anos) em risco de pobreza ou de exclusão social diminuiu para 30,3 % em 2014, mas continua a ser superior à média da UE (27,8 %). No caso das famílias monoparentais, esta proporção (62,5 % em 2014) é muito mais elevada do que a média da UE (48,2 %).
- (10) A Irlanda procedeu ao lançamento progressivo do programa Jobpath, destinado a responder às necessidades dos desempregados de longa duração, e tem vindo a desenvolver uma estratégia de ativação com vista a encorajar as pessoas com capacidade e vontade de desempenhar um papel mais ativo no mercado de trabalho. O desafio continua a consistir em alargar os serviços de apoio em matéria de emprego às pessoas que estão tradicionalmente excluídas do mercado de trabalho, nomeadamente as pessoas com deficiência, bem como as pessoas que cuidam de familiares. De modo geral, o sistema de segurança social tem funcionado bem para conter os efeitos da crise em termos de pobreza e desigualdade, mas subsistem obstáculos ao crescimento inclusivo. Foram alcançados alguns progressos na redução progressiva das prestações sociais, mas persistem preocupações quanto a círculos viciosos de inatividade no que respeita a determinadas famílias. Em percentagem dos salários, os custos líquidos dos serviços de acolhimento de crianças na Irlanda figuram entre os mais elevados da União, correspondendo aos mais elevados custos para as famílias monoparentais e aos segundos mais elevados para os casais. Subsistem preocupações quanto à qualidade dos serviços de acolhimento de crianças. Por exemplo, em 2014, a percentagem de licenciados que trabalhavam no setor da educação e acolhimento na primeira infância (15 %) continuava a ser nitidamente inferior ao nível recomendado. Perdura o problema da inadequação das competências e passou a haver escassez de competências nalguns domínios, ao passo que as oportunidades em termos de reconversão e requalificação continuam a ser insuficientes, podendo a diminuição das despesas consagradas à educação vir a ter um impacto negativo sobre o desempenho escolar no futuro.

- (11) O elevado endividamento do setor privado reflete o facto de se continuarem a colocar problemas quanto à imparidade dos empréstimos. No final de junho de 2015, a dívida não consolidada do setor privado ascendia a 266,3 % do PIB, nitidamente acima da média da área do euro. Apesar de o rácio de crédito em risco ter vindo a diminuir graças à retoma económica e às atividades de reestruturação, no final de 2015 continuava a ser um dos mais elevados da área do euro, correspondendo a mais de 16 % da totalidade dos empréstimos concedidos pelos bancos nacionais. Além disso, 14,7 % dos créditos hipotecários registavam pagamentos em atraso no final de 2015, ao passo que as dívidas com atrasos de mais de dois anos representavam quase 10 % do saldo total dos empréstimos hipotecários. Embora tenham sido alcançados progressos, a maior parte da reestruturação dos créditos hipotecários é temporária, evidenciando um risco de novo incumprimento, nomeadamente em caso de deterioração macroeconómica ou choque externo. Os empréstimos no domínio dos imóveis comerciais detidos pelos bancos nacionais e os empréstimos às PME e a outras empresas também continuam a ser fonte de preocupação, com rácios de crédito em risco de 37,3 % e 13,8 %, respetivamente. Embora tenham sido realizados progressos, a reestruturação sustentável destas contas exigirá ainda muito mais tempo e esforços suplementares. Os processos de insolvência das pessoas singulares, de falência e de *examinership* (proteção judicial ao abrigo da legislação irlandesa para empresas em dificuldade) e outros meios de remissão parcial da dívida destinados a restabelecer a viabilidade financeira das famílias e das empresas continuam a não ser utilizados numa medida suficiente. A introdução do registo central dos créditos tem sido morosa, não obstante o facto de ser essencial para apoiar a concessão prudente de empréstimos.
- (12) Foi promulgada a lei sobre a regulamentação dos serviços jurídicos (*Legal Services Regulation Act*) de 2015 mas, já numa fase adiantada do processo, foram feitas concessões às profissões forenses, que reduziram numa medida significativa as ambições inicialmente visadas por esta reforma. A aplicação do novo quadro encontra-se ainda numa fase inicial, pelo que é ainda prematuro estar plenamente confiante de que irá promover a concorrência e reduzir os custos. Os serviços jurídicos têm implicações para todos os setores da economia e o seu custo tem um impacto na competitividade da Irlanda. Uma redução efetiva dos custos só será possível se as disposições destinadas a promover a concorrência e a conter os custos desse quadro regulamentar projetado se tornarem lei na sequência de processos de consulta pública ou forem incorporadas na regulamentação a emitir pela autoridade reguladora dos serviços jurídicos.

- (13) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Irlanda, que publicou no relatório de 2016 relativo a este país. A Comissão 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, assegurando o contributo desta última para as futuras decisões nacionais. As recomendações no âmbito do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 3 infra.
- (14) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade, estando o seu parecer⁶ refletido, em especial, na recomendação 1 infra.
- (15) À luz dos resultados da apreciação aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho analisou 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 3 infra.

⁶ Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDA que, em 2016 e 2017, a Irlanda tome medidas no sentido de:

1. Na sequência da correção da situação de défice excessivo, alcançar um ajustamento orçamental anual correspondente a 0,6 % do PIB em direção à consecução do objetivo orçamental de médio prazo em 2016 e em 2017. Utilizar as receitas extraordinárias resultantes das condições financeiras e económicas favoráveis, bem como da alienação de ativos, para acelerar a redução da dívida. Atenuar a vulnerabilidade face às flutuações e aos choques económicos, em especial através do alargamento da base tributária. Reforçar a qualidade das despesas, nomeadamente melhorando a relação custo-eficácia dos cuidados de saúde e atribuindo prioridade às despesas públicas em capital consagradas à I&D e às infraestruturas públicas, em especial no domínio dos transportes, serviços de abastecimento de água e habitação.
2. Expandir e acelerar a aplicação de políticas de ativação com vista a aumentar a intensidade de trabalho das famílias e a combater o risco de pobreza infantil. Prosseguir as medidas destinadas a incentivar o emprego através da retirada progressiva das prestações sociais e dos pagamentos suplementares. Melhorar a prestação de serviços de acolhimento de crianças de qualidade, a tempo inteiro e a preços acessíveis.
3. Ultime soluções de reestruturação duradouras para reduzir o crédito em risco e assegurar a sustentabilidade da dívida das famílias, bem como para incentivar os mutuantes a proceder à remissão da dívida de empresas excessivamente endividadas, mas viáveis. Acelerar a introdução progressiva de um registo central dos créditos plenamente operacional que englobe todas as categorias de credores e devedores.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente
