



Bruselas, 2.6.2014
COM(2014) 408 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Irlanda

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Irlanda para 2014

{SWD(2014) 408 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Irlanda

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Irlanda para 2014

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 económicas¹, 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 macroeconómicos², y, en particular, su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea³,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo⁴,

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(2014) 408 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 y P7_TA(2014)0129.

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.

- (3) El 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno acordaron un Pacto para el Crecimiento y el Empleo, que establece un marco coherente de actuación a nivel nacional, de la UE y de la zona del euro utilizando todos los resortes, instrumentos y políticas posibles. Decidieron las acciones que debían emprenderse a nivel de los Estados miembros, expresando en particular su total compromiso para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aplicar las recomendaciones específicas para cada país.
- (4) Irlanda fue sometida a un programa de ajuste macroeconómico hasta diciembre de 2013, por lo que, con arreglo al artículo 12 del Reglamento (UE) n° 472/2013, quedó exenta, durante el período de vigencia del mismo, de la supervisión y la evaluación del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas. Teniendo en cuenta que ha completado con éxito su programa de ajuste macroeconómico, es conveniente integrar plenamente a Irlanda en el marco del Semestre Europeo.
- (5) El 13 de noviembre de 2013, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento⁵, marcando el inicio del Semestre Europeo de 2014 para la coordinación de las políticas económicas. Ese mismo día, sobre la base del Reglamento (UE) n° 1176/2011, la Comisión adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta⁶.
- (6) El 20 de diciembre de 2013, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera y el saneamiento presupuestario junto con medidas dirigidas a fomentar el crecimiento. Hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado que propicie el crecimiento, restablecer la normalidad en la concesión de crédito a la economía, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la Administración pública.
- (7) El 5 de marzo de 2014, la Comisión publicó los resultados del examen exhaustivo relativo a Irlanda⁷, con arreglo al artículo 5 del Reglamento (UE) n° 1176/2011, teniendo en cuenta la compleción fructuosa del programa de ajuste económico para ese país y la conveniencia, por tanto, de integrarlo plenamente en el marco del Semestre Europeo. Del análisis de la Comisión cabe concluir que la reciente compleción del programa de ajuste macroeconómico irlandés ha contribuido a sortear los riesgos económicos y reducir los desequilibrios. Ahora bien, los desequilibrios macroeconómicos persistentes requieren un seguimiento específico y medidas resueltas. En particular, la evaluación del sector financiero, el endeudamiento de los sectores público y privado y el alto nivel de pasivos externos brutos y netos asociados, así como la situación del mercado laboral, implican que siguen existiendo riesgos.
- (8) El 17 de abril de 2014, Irlanda presentó su Programa Nacional de Reformas de 2014 y el 29 de abril de 2014 su Programa de Estabilidad para 2014. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 79 final.

- (9) Los principales objetivos de la estrategia presupuestaria que figuran en el Programa de Estabilidad de 2014 son corregir el déficit excesivo de aquí a 2015 y alcanzar el objetivo a medio plazo de aquí a 2018. El Programa tiene como objetivo lograr un déficit por debajo del 3 % del PIB en 2015, en consonancia con la recomendación del procedimiento de déficit excesivo. El Programa confirma el objetivo a medio plazo de un presupuesto equilibrado en términos estructurales, en consonancia con las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Después de 2015, el Programa establece una reducción del déficit presupuestario global de 1 punto porcentual del PIB anual en el período 2016-2018. Su objetivo es reducir la deuda, de cerca del 124 % del PIB en 2013 al 107 % en 2018. El escenario macroeconómico en que se basan las previsiones presupuestarias contenidas en el Programa se ajusta en líneas generales a las previsiones de la Comisión para 2014 y 2015, con algunas diferencias en las contribuciones de los componentes de la demanda. Fue aprobado por un organismo independiente (el *Irish Fiscal Advisory Council* - consejo consultivo presupuestario irlandés). No obstante, las previsiones de las autoridades para los años posteriores del programa son optimistas. Por otra parte, la consecución de los objetivos presupuestarios no está respaldada por medidas suficientemente detalladas para 2015. Como consecuencia de ello, la previsión de déficit de la Comisión para 2015 es superior al objetivo recomendado por el Consejo. Basándose en la evaluación del programa y en las previsiones de la Comisión, de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, el Consejo considera que los objetivos del Programa se ajustan a los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, si bien han de ser apoyados por medidas concretas a partir de 2015. Se han dado importantes pasos para mejorar aspectos importantes del marco presupuestario irlandés y la calidad y puntualidad del suministro de datos. Sin embargo, los planes presupuestarios a medio plazo no están respaldados por medidas de ajuste claramente especificadas, y están sujetos a revisiones en el momento de las decisiones presupuestarias anuales. Los techos de gasto a medio plazo no están suficientemente limitados por ajustes específicos jurídicamente vinculantes.
- (10) Las reformas fiscales han contribuido al ajuste presupuestario, pero aún queda margen para mejorar la eficiencia y la compatibilidad con el desarrollo del sistema tributario. La tributación de los bienes inmuebles se ha modificado, pasando de un impuesto sobre las transacciones a un impuesto recurrente basado en el valor de los inmuebles residenciales, pero la base imponible es aún relativamente limitada, dado que determinadas propiedades siguen exentas. La fiscalidad del trabajo está fragmentada y es compleja; y las bases imponibles de los impuestos sobre el consumo y el medio ambiente se ven limitadas por los tipos reducidos y las exenciones, siendo así que estos impuestos son más favorables al crecimiento. Los tipos de IVA cero y reducidos dan lugar a una eficiencia del IVA inferior a la media de la UE. Los tipos reducidos del IVA se utilizan ampliamente para alcanzar objetivos de redistribución, pese a no ser una herramienta política eficiente y bien orientada para proteger a los grupos vulnerables. Existe margen para mejorar la eficacia de los instrumentos fiscales medioambientales y suprimir las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente.
- (11) Aunque la población irlandesa es relativamente joven, el gasto en asistencia sanitaria figuraba entre los más elevados de la UE en 2012 (8,7 % de la RNB), muy por encima del promedio de la UE (7,3 %). Vistas las dificultades que conlleva actualmente la gestión del presupuesto sanitario, las presiones demográficas derivadas del envejecimiento de la población significan que los niveles de servicio actuales solo podrán mantenerse si se logra mejorar la eficiencia a medio y largo

plazo. Según las previsiones, hasta 2060 el incremento del gasto relacionado con la salud al hilo de las presiones demográficas supondrá 1,2 puntos porcentuales del PIB. Los retos a los que se enfrenta el sector revisten características muy diversas. Los sistemas y procesos de contabilidad y gestión financiera de los distintos proveedores de atención sanitaria no están conectados, lo que provoca retrasos y obstaculiza la recogida y el tratamiento de información. También limita la supervisión del gasto en asistencia sanitaria y los esfuerzos desplegados en aras de la eficiencia y la asignación adecuada de los recursos. La elevada cuantía del gasto farmacéutico es otro problema, siendo el gasto en medicamentos para pacientes ambulatorios comparativamente elevado.

- (12) La situación del desempleo en Irlanda constituye un desafío, en particular la del desempleo juvenil y de larga duración, y el nivel de cualificación de la población en edad laboral sigue siendo bajo, lo que es fuente de desigualdad y desajustes entre la oferta y la demanda de mano de obra. El desempleo de larga duración se ha ido reduciendo gradualmente al hilo del reciente fortalecimiento del mercado de trabajo, pero todavía es elevado y su proporción en el desempleo total sigue aumentando (más del 61 % del total a finales de 2013). La tasa de desempleo juvenil se situó por primera vez por encima del 30 % a finales de 2012 y principios de 2013. Además, el porcentaje de los jóvenes que ni trabajan ni estudian ni reciben una formación aumentó ocho puntos porcentuales entre 2007 y 2012, hasta el 18,7 %, antes de disminuir al 16,1 %, pero figura todavía entre los más elevados de la UE. Es preciso abarcar a todos los jóvenes que lo necesiten en un plazo de cuatro meses, en línea con los objetivos de la Garantía Juvenil. El restablecimiento del equilibrio de la economía ha puesto de relieve la existencia de desajustes de las cualificaciones, de modo que el sistema de enseñanza y formación se enfrenta al reto de garantizar el reciclaje profesional y la mejora de las competencias. Además, la participación en el aprendizaje permanente se sitúa por debajo del promedio de la UE (7,3 % en comparación con el 10,7 % en 2013).
- (13) Irlanda tiene una de las mayores proporciones de la UE de personas que viven en hogares con baja intensidad de trabajo, lo que provoca serios problemas sociales. Esa proporción, que ya rebasaba el promedio de la UE antes de la crisis, subió del 14,3 % al 24,2 % entre 2007 y 2011. La baja intensidad de trabajo afecta especialmente a los hogares monoparentales con hijos, lo que ha contribuido al creciente riesgo de pobreza o exclusión social de los niños en Irlanda y exacerbado la cuestión de la desigual participación de las mujeres en el mercado de trabajo, que se situaba en el 67,2 % en 2013, en comparación con el 83,4 % de los hombres. Así pues, ahora la atención se centra en el acceso a las guarderías infantiles y su asequibilidad, un obstáculo significativo para que los progenitores encuentren empleo y eviten el riesgo de pobreza. En el mercado de trabajo se detectan también algunas trampas de desempleo. La estructura plana de las prestaciones previstas en virtud del sistema de prestación y subsidio para los solicitantes de empleo, la duración ilimitada del subsidio y la pérdida de los pagos complementarios (en particular, complemento de alquiler y tarjetas médicas) tras la reincorporación al trabajo significan que las tasas de sustitución son relativamente altas en el caso de los desempleados de larga duración con bajo potencial de ingresos, así como de otras categorías de trabajadores en función de las circunstancias familiares.
- (14) La concesión de préstamos a las PYME sigue siendo débil, al combinarse la atonía de la demanda de crédito con las restricciones de la oferta, pues las PYME siguen viéndose lastradas por el apalancamiento excesivo y la debilidad de la demanda

interna, mientras que los bancos aún deben lograr avances adicionales en la senda de resolución sostenible de sus carteras de préstamos no productivos a PYME. Como muestra la última encuesta de Red C, del 40 % de PYME que solicitaron un crédito bancario entre octubre de 2012 y marzo de 2013, el 19 % recibieron una respuesta negativa. A finales de 2009 se estableció la Credit Review Office para mediar en las disputas que enfrenten a entidades de crédito y PYME a las que se haya denegado un préstamo. Hasta la fecha, la influencia de dicha entidad parece haber sido positiva pero bastante limitada, en parte porque el número de recursos ha sido muy pequeño. Las PYME dependen sobre todo de la financiación bancaria para sufragar sus inversiones, y las fuentes no bancarias de financiación se encuentran relativamente poco desarrolladas, aunque en la actualidad se están barajando varias alternativas, incluidos los fondos de préstamo. No obstante, a medida que la recuperación cobra impulso y la demanda interna se recupera, las restricciones de la oferta deberían de aumentar a menos que se restablezcan oportunamente los canales de crédito, un aspecto crucial para las perspectivas de crecimiento. Se han establecido fondos y regímenes destinados específicamente a mejorar el acceso a la financiación de las PYME (por ejemplo, el régimen de garantía del crédito, el régimen del fondo de préstamos para microempresas y tres fondos para PYME) pero hasta ahora la demanda ha sido pequeña.

- (15) Pese a las reformas emprendidas en el sector bancario en el marco del programa de asistencia financiera que acaba de concluir, persisten algunos problemas significativos, analizados con detalle en el examen exhaustivo de la Comisión para 2014 relativo a Irlanda. En junio de 2013, los préstamos no productivos representaban casi el 27 % del total en los tres principales bancos del país. A pesar de su reciente reducción, el endeudamiento del sector privado figura todavía entre los más elevados de la UE, lo que sigue amenazando la estabilidad financiera y lastrando la economía. El desapalancamiento de hogares y PYME dista de ser completo y el saneamiento de los balances de bancos y PYME es vital para el restablecimiento de los canales de crédito. Los préstamos de la banca siguen disminuyendo y el sector bancario pugna aún por garantizar su rentabilidad, en parte a causa del elevado número de hipotecas indexadas (activos heredados de bajo rendimiento) en los balances de los bancos.
- (16) El coste de la ejecución de los contratos es elevado. Los honorarios de letrados suponen la mayoría de esos costes (18,8 puntos porcentuales), y el elevado coste de los servicios jurídicos afecta a la estructura de costes de todas las empresas, incluidas las PYME. Además, a diferencia de lo ocurrido con otros servicios profesionales, el coste de los servicios jurídicos no se ha ajustado a la baja desde el comienzo de la crisis, lo que cabe achacar en parte a la competencia insuficiente. Las autoridades se han comprometido a introducir reformas en ese sector en el marco del programa de ajuste macroeconómico. En 2011 presentaron una Ley de regulación de los servicios jurídicos que aún no ha sido promulgada. Los recursos con que cuentan los jueces y la administración de los órganos jurisdiccionales para dinamizar la gestión de los asuntos en la fase de instrucción son muy limitados, lo que puede estar agravando los retrasos en la administración de justicia y elevar los costes. Además, la capacidad de Irlanda para recopilar datos sobre la calidad y la eficiencia del sistema judicial presenta lagunas significativas.
- (17) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Irlanda, ha evaluado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad, y ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la

sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica 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 incluyendo aportaciones al nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Sus recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 7 que figuran a continuación.

- (18) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de Irlanda, y su dictamen⁸ se refleja, en particular, en las recomendaciones 1 y 2 que figuran a continuación.
- (19) 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 en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n° 1176/2011 se reflejan en las recomendaciones 1, 3, 5 y 6 que figuran a continuación.
- (20) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión también ha efectuado un análisis global de la política económica de la zona del euro, 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 el periodo 2014-2015 para:

1. Aplicar plenamente el presupuesto de 2014 y garantizar la corrección del déficit excesivo de manera sostenible en 2015 mediante el refuerzo de la estrategia presupuestaria con medidas estructurales complementarias, a la vez que se realiza el esfuerzo de ajuste estructural especificado en la recomendación del Consejo en el marco del procedimiento de déficit excesivo. Tras la corrección del déficit excesivo, proseguir un ajuste estructural hacia el objetivo a medio plazo de al menos un 0,5 % del PIB cada año, y más en buenas condiciones económicas o si es preciso para garantizar que se cumpla la norma en materia de deuda con el fin de situar el elevado ratio de deuda pública en una senda descendente sostenida. Aumentar la credibilidad de la estrategia de ajuste presupuestario, aplicar eficazmente la planificación presupuestaria plurianual y definir medidas presupuestarias de amplio alcance que sustenten los objetivos presupuestarios a medio plazo. Aumentar el carácter vinculante de los techos de gasto público limitando el ámbito legal para cambios discrecionales. Para apoyar el saneamiento presupuestario, debe considerarse la obtención de ingresos a través de la ampliación de la base imponible. Aumentar la compatibilidad del sistema tributario con el medio ambiente y el crecimiento.
2. Alentar la reforma del sector de la asistencia sanitaria iniciada en el marco de la estrategia «Future Health» en aras de la eficiencia. Impulsar otras medidas para reducir el gasto farmacéutico, en particular a través de reajustes más frecuentes de los precios de los medicamentos patentados, una mayor utilización de genéricos y prácticas de prescripción mejoradas. Reformar los sistemas de gestión financiera del organismo nacional de salud para racionalizar los sistemas de los distintos proveedores y apoyar la mejora de la gestión de las reclamaciones. Desplegar identificadores de salud individuales a partir de enero de 2015.
3. Seguir impulsando la mejora de las políticas activas del mercado de trabajo, prestando especial atención a los parados de larga duración, a las personas poco

⁸ En virtud del artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo.

cualificadas y, en línea con los objetivos de la Garantía Juvenil, a los jóvenes. Alentar la reforma en curso del sistema de enseñanza y formación complementarias, los regímenes de fomento del empleo y los programas de formación de aprendices. Aumentar la oferta de formación en el puesto de trabajo, mejorar y garantizar la pertinencia de los programas de formación de aprendices y los cursos de enseñanza y formación complementarias teniendo en cuenta las necesidades del mercado de trabajo. Aumentar el nivel y la calidad de los servicios de apoyo proporcionados por las oficinas de empleo del Ministerio de Protección Social (Intreo). Implantar un sistema eficiente de remisiones del sistema de enseñanza y formación complementarias entre las oficinas del Intreo y los comités de enseñanza y formación.

4. Corregir la baja intensidad laboral de los hogares y mitigar el riesgo de pobreza de los niños mediante la modulación de la retirada de las prestaciones y los pagos complementarios tras el retorno al empleo. Facilitar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo mejorando el acceso a las guarderías de jornada completa y su asequibilidad, en particular para las familias con bajos ingresos.
5. Desarrollar nuevas iniciativas políticas para el sector de las PYME, que incluya iniciativas estratégicas sobre la reestructuración de la deuda y la disponibilidad de financiación bancaria y no bancaria. Alentar iniciativas que mejoren el acceso de las PYME a los créditos bancarios y la financiación no bancaria. Introducir un sistema de control sobre los préstamos a las PYME en el sector bancario. En paralelo, velar por que se utilicen mejor los dispositivos de crédito no bancario existentes, incluidos los tres fondos para PYME cofinanciados por el Fondo Nacional de Reserva de las Pensiones, Microfinance Ireland y el régimen temporal de garantía del crédito. Promover la utilización, por parte de las PYME, de esos y otros regímenes no bancarios. Aumentar la visibilidad de la Credit Review Office y su capacidad de mediación en las disputas entre bancos y PYME a las que se haya denegado un préstamo.
6. Supervisar los resultados de los bancos respecto a los objetivos de reestructuración de los pagos pendientes de las hipotecas. Anunciar objetivos ambiciosos para el tercer y cuarto trimestres de 2014 para que los principales bancos hipotecarios propongan y celebren soluciones que permitan reestructurar los préstamos hipotecarios que se encuentren en situación de mora desde hace más de noventa días, con miras a resolver sustancialmente los atrasos hipotecarios antes de finales de 2014. Seguir evaluando la sostenibilidad de los acuerdos de reestructuración celebrados mediante auditorías y revisiones específicas *in situ*. Desarrollar directrices sobre la durabilidad de las soluciones. Publicar periódicamente, en aras de la transparencia, datos sobre las carteras de préstamos bancarios a PYME que se encuentran en situación de mora. Desarrollar una estrategia relativa a las exposiciones a bienes raíces comerciales en dificultades. Establecer un registro central de crédito.
7. Reducir el coste de los procedimientos y servicios jurídicos y fomentar la competencia promulgando, en particular, la Ley de regulación de los servicios jurídicos a finales de 2014, incluida la disposición que permite el establecimiento de bufetes multidisciplinarios, y velando por eliminar el derecho de retención que ostenta el abogado. Supervisar su repercusión, en concreto sobre el coste de los servicios jurídicos. Tomar medidas ejecutivas para garantizar que la autoridad reguladora de los servicios jurídicos esté operativa sin demora y cumpla las obligaciones que le atribuye la legislación, en particular por lo que respecta a la publicación de

reglamentos o directrices para los bufetes multidisciplinarios y la resolución de reclamaciones. Mejorar los sistemas de recogida de datos para posibilitar la calidad y la eficiencia de los procedimientos judiciales.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*