COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 2.6.2014
COM(2014) 419 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre o Programa Nacional de Reformas de Malta para 2014

e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Malta para 2014

{SWD(2014) 419 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre o Programa Nacional de Reformas de Malta para 2014

e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Malta para 2014

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 a recomendação da Comissão Europeia[2],

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu[3],

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 emprego e o crescimento, "Europa 2020", baseada numa maior coordenação das políticas económicas e desenvolvida em torno dos domínios fundamentais que requerem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.

(2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho, com base nas propostas da Comissão, adotou uma Recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (2010-2014) e, em 21 de outubro de 2010, adotou uma Decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, documentos que, juntos, formam as "orientações integradas". Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas económicas e de emprego.

---

1 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
2 COM(2014) 419 final.
3 P7_TA(2014)0128 e P7_TA(2014)0129.

(3) Em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado ou de Governo adotaram um pacto para o crescimento e o emprego que constitui um quadro coerente para medidas a nível nacional, da UE e da área do euro, mobilizando todas as alavancas, instrumentos e políticas possíveis. Decidiram sobre as medidas a tomar a nível dos Estados-Membros, nomeadamente exprimindo o seu compromisso total com a consecução dos objetivos da estratégia Europa 2020 e a aplicação das recomendações específicas para cada país.

(4) A 12 de julho de 2013, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas de Malta para 2013 e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade atualizado de Malta para 2012-2016. Em 15 de novembro de 2013, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 473/2013[4], a Comissão apresentou o seu parecer sobre projeto de plano orçamental de Malta para 2014[5].

(5) Em 13 de novembro de 2013, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento[6], assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2014. No mesmo dia, a Comissão, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta[7], no qual identificou Malta como um dos Estados-Membros que seriam objeto de uma apreciação aprofundada.

(6) Em 20 de março de 2013, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades com vista a garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e as medidas destinadas a promover o crescimento. Salientou a necessidade de prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada favorável ao crescimento, de restabelecer condições normais de concessão de crédito à economia, de promover o crescimento e a competitividade, de fazer face ao desemprego e às consequências sociais da crise e de modernizar a administração pública.

(7) A 5 de março de 2014, a Comissão publicou os resultados da sua apreciação aprofundada sobre Malta[8], nos termos do artigo 2014.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. A análise da Comissão leva a concluir que Malta já não se encontra numa situação de desequilíbrios macroeconómicos na aceção do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. Embora o endividamento continue a ser elevado, os riscos que pesam sobre a sustentabilidade da dívida dos setores privado e público e a estabilidade do setor financeiro parecem contidos, embora exijam um acompanhamento permanente. Em especial, os indicadores de estabilidade financeira continuam sólidos. No entanto, tendo em conta a natureza estrutural dos riscos no setor, é fundamental prosseguir das atuais práticas prudentes de supervisão e assunção de riscos. O mercado da habitação estabilizou-se e, por conseguinte, os riscos decorrentes da exposição excessiva ao mercado imobiliário são limitados. A dívida privada encontra-se em diminuição; está a decorrer um processo de desalavancagem ordenado das sociedades e as pressões no mercado de crédito são limitadas.

(8) Em 16 de abril de 2014, Malta apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2014, que foi atualizado em 8 de maio de 2014 e 30 de abril de 2014, e o seu

---

4 JO L 140 de 27.5.2013, p. .11.
5 C(2013) 8007 final
6 COM(2013) 800 final
7 COM(2013) 790 final
8 SWD(2014) 150 final.

programa de estabilidade para 2014. Para ter em conta as interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(9) O objetivo da estratégia orçamental delineada no Programa de Estabilidade de 2014 é a correção do défice excessivo de forma sustentável até 2014 e, avançar, de forma gradual, no sentido do objetivo de médio prazo de uma situação orçamental equilibrada em termos estruturais, que são mais rigorosos do que o Pacto de Estabilidade e Crescimento impõe. No entanto, não está prevista a realização do objetivo de médio prazo durante o período de programação. Em 2014, o ajustamento estrutural (recalculado) previsto é ligeiramente inferior ao esforço recomendado. Após a correção prevista do défice excessivo, prevê-se em 2015 um pequeno desvio em relação à trajetória de ajustamento na via do objetivo de médio prazo. Posteriormente, a progressão anual prevista em direção ao objetivo de médio prazo está, em geral, de acordo com o requisito de, pelo menos, 0,5 % do PIB. O programa prevê que a dívida pública, situada em 73 % do PIB em 2013, retome uma trajetória descendente a partir de 2014, em conformidade com o valor de referência de redução da dívida. De um modo geral, os objetivos do programa coadunam-se com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do programa, subscrito por um organismo independente (o serviço nacional de auditoria), é plausível para 2014 e 2015, uma vez que as projeções relativas ao crescimento económico são ligeiramente mais baixas do que nas previsões da primavera de 2014 dos serviços da Comissão, para esses anos. Todavia, existem riscos para o cumprimento das metas orçamentais, dado que o aumento estrutural das receitas previsto para o período de programação não é totalmente sustentado por medidas e a derrapagem das despesas poderia exigir maiores pagamentos do que os orçamentados. De acordo com as previsões da Comissão, Malta deverá corrigir de forma sustentável o seu défice excessivo em 2014. Ao mesmo tempo, de acordo com as previsões da Comissão, o esforço orçamental no período 2013-2014 é inferior em 1,6 % do PIB em termos de variação do saldo estrutural (corrigido) e 1,25 % do PIB, em termos do volume de medidas considerado necessário aquando da formulação da Recomendação sobre o procedimento relativo aos défices excessivos. Não existe qualquer margem para incumprimento do critério de redução da dívida em 2014, no entanto, os riscos para o cenário da dívida tendem para o lado positivo. Em 2015, existe um risco de desvio significativo da trajetória de ajustamento na direção do objetivo orçamental de médio prazo. Com base na sua avaliação do programa e nas previsões da Comissão, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, este último considera que, embora as previsões para o défice nominal e a dívida geral das administrações públicas em Malta estejam em conformidade com a recomendação formulada no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos, são necessários esforços suplementares para que o processo de ajustamento estrutural cumpra o recomendado em 2014 e para garantir uma trajetória adequada em direção do objetivo de médio prazo a partir de 2015.

(10) O caráter não vinculativo do quadro orçamental de Malta e o curto horizonte do planeamento orçamental não são favoráveis a uma situação orçamental sólida. Foi adiada a adoção da legislação destinada a entrar em vigor até ao final de 2013 para satisfazer os requisitos da Diretiva 85/2011/UE aplicáveis aos quadros orçamentais e do Pacto orçamental. No entanto, de acordo com o Programa de Estabilidade, o Governo maltês adotou recentemente um ato de responsabilidade orçamental, que será submetido à aprovação do Parlamento. O projeto-lei prevê a introdução de uma regra de equilíbrio orçamental em termos estruturais, um regra relativa à dívida, um

quadro orçamental evolutivo de três anos e a instauração progressiva de um conselho orçamental, que seria encarregado de aprovar as previsões oficiais macroeconómicas e orçamentais do Governo, bem como de acompanhar *ex-ante* e *ex post* o cumprimento das regras orçamentais.

(11) Os serviços de Malta responsáveis pelas receitas devem ser fundidos numa única autoridade que racionalizaria os processos de cobrança de impostos e combateria a evasão fiscal. A fim de melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e incentivar a recuperação dos montantes devidos, as sanções previstas na legislação sobre o IVA e os juros sobre impostos devidos têm de ser revistos. Foram introduzidas várias outras medidas igualmente suscetíveis de contribuir para a consolidação do sistema fiscal em Malta. Estas medidas vão no bom sentido, mas o seu impacto ainda não é visível.

(12) Apesar de continuar a enfrentar desafios relacionados com a sustentabilidade das suas finanças públicas, Malta fez poucos progressos a nível das reformas do seu sistema de pensões e da sustentabilidade dos seus serviços de saúde. Foi criado um grupo de trabalho em matéria de pensões para avaliar todas as opções de reforma do respetivo sistema, contudo as autoridades maltesas assumiram o compromisso de não aumentar a idade legal de reforma para além do aumento previsto na reforma do sistema de pensões de 2006. Assim, a idade legal de passagem à reforma continua a estar desligada do fator esperança de vida, o que constitui um problema para a sustentabilidade a longo prazo e a adequação das pensões. Embora Malta pretenda resolver estes problemas com medidas dirigidas ao mercado de trabalho, nomeadamente, a recentemente adotada estratégia de prolongamento da vida ativa, é improvável que isso venha resolver o problema. A sustentabilidade do sistema de cuidados de saúde agrava a situação, atendendo às previsões de aumento das despesas ligadas ao envelhecimento demográfico. Acaba de ser lançado um projeto de estratégia para os sistemas nacionais de saúde, não sendo clara a forma como será implementada a legislação e as vantagens daí decorrentes em termos de relação custo/eficácia e sustentabilidade. É necessário reforçar os sistemas públicos de cuidados primários.

(13) Malta ainda apresenta uma elevada taxa de abandono escolar precoce, no entanto estão a ser tomadas medidas para a reduzir, para além da criação de um sistema global de acompanhamento. Os níveis das qualificações de base continuam baixos, contribuindo assim para um reduzido grau de literacia e o abandono escolar precoce. Espera-se que a correta execução da estratégia nacional de educação, recentemente adotada, apoie os esforços para resolver este problema. Tal deve ser complementado com outras medidas suscetíveis de aumentar a relevância do ensino e da formação para o mercado de trabalho. As medidas incluem a reforma do quadro de aprendizagem, o estabelecimento de uma estratégia de aprendizagem ao longo da vida, a introdução de estágios laborais no ensino e formação profissionais e um programa específico financiado pelo Fundo Social Europeu.

(14) Malta está atualmente a aplicar uma série de medidas importantes para aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho, nomeadamente através da oferta de serviços de acolhimento para crianças cujos pais trabalhem ou prossigam estudos superiores. A sua aplicação efetiva será crucial. As autoridades estão também a envidar esforços para oferecer acolhimento pós-escolar e criar oportunidades para que as crianças possam entrar na escola antes da hora de abertura fixada, com vista a uma melhor conciliação entre a vida familiar e a vida profissional. Estão igualmente previstos incentivos fiscais aos pais para inscreverem as crianças nas estruturas de acolhimento já existentes no quadro de regimes anteriores. Contudo avançou-se

pouco na oferta e promoção de modalidades flexíveis de trabalho, como o teletrabalho, o horário flexível, o que ajudaria a reintegração das mulheres no mercado do trabalho.

(15) A fim reforçar a sua competitividade a nível internacional, para além de evitar o impacto potencialmente negativo de uma discrepância entre evolução salarial e produtividade, Malta tem ainda de resolver problemas de infraestrutura nos setores da energia e dos transportes que entravam o seu potencial, atendendo sobretudo aos elevados custos da energia. A interconexão com a Itália no domínio da eletricidade deverá estar concluída este ano, o que melhorará a segurança do aprovisionamento, sendo suscetível de contribuir para a diversificação das fontes de aprovisionamento e a utilização de energia renovável gerada no exterior. A ligação prevista com a rede europeia de gás contribuirá igualmente para diversificar as alternativas de Malta no setor da energia, tornando o país menos dependente de uma fonte de energia principal, aumentando, por conseguinte, a atratividade do país em termos de investimentos. As fontes de energia renováveis nacionais, com exceção de um certo êxito registado na utilização da energia fotovoltaica, são um potencial por explorar.

(16) As deficiências da administração pública estão a entravar o desenvolvimento do ambiente empresarial em Malta. As melhorias introduzidas no setor dos contratos públicos estão na boa via, porém os procedimentos de adjudicação continuam a ser extremamente morosos, traduzindo-se na ineficiência das despesas públicas. Estas medidas não são acompanhadas de metas o que dificulta uma avaliação da sua eficácia. A falta de alternativas ao financiamento através da dívida implica um elevado custo do financiamento para as empresas, colocando assim a pressão na sua atividade económica. Esta distorção a favor da dívida das empresas pode também conduzir a uma alavancagem das mesmas e a insuficiências de capital. Logo, terão de se explorar outras possibilidades de financiamento que não passem pela contração de empréstimos. Mantêm-se as deficiências no sistema judicial em Malta, assinaladas nas recomendações específicas por país de 2013. Embora se preveja que algumas das numerosas propostas apresentadas pela Comissão com vista à reforma da justiça, em novembro de 2013, sejam executadas até ao final de 2014, deve ainda estabelecer-se um calendário preciso e a hierarquização das medidas. Está também por demonstrar como é que este atraso será corrigido, em especial no que respeita às deficiências acima identificadas.

(17) Malta reforçou a supervisão regulamentar para assegurar a estabilidade do setor financeiro. O Banco Central de Malta foi encarregado da supervisão macroprudencial, tendo sido dado especial destaque às questões relacionadas com a estabilidade financeira, e o Conselho para a estabilidade financeira está agora consagrado na legislação. Foram tomadas medidas satisfatórias para melhorar a constituição de provisões para cobrir perdas com empréstimos, principalmente através da introdução de uma revisão da regra bancária 9.

(18) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise aprofundada da política económica de Malta. Para o efeito, examinou o seu Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica em Malta, mas também a sua conformidade com as normas e orientações da UE, dada a necessidade de consolidar a governação económica global da União Europeia pelo seu contributo para as futuras decisões nacionais. As suas recomendações no contexto do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 5, abaixo.

(19) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade de Malta, e o seu parecer[9] está refletido, em especial, na recomendação 1 abaixo,

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

RECOMENDA que, no período de 2014-2015, Malta tome medidas no sentido de:

1. Corrigir o défice excessivo de forma sustentável até 2014. Em 2015, reforçar significativamente a estratégia orçamental para assegurar o necessário ajustamento estrutural de 0,6 % do PIB em relação ao objetivo de médio prazo. Posteriormente, prosseguir um ajustamento estrutural de, pelo menos, 0,5 % do PIB por ano ou mais se as condições económicas o permitirem ou se for necessário para assegurar o cumprimento da regra relativa à dívida, a fim de manter o rácio da dívida pública numa trajetória descendente sustentável. Concluir a adoção da lei de responsabilidade orçamental, com vista a instaurar um quadro orçamental plurianual vinculativo, baseado em regras e criar uma instituição independente responsável pela vigilância das regras orçamentais e validação das previsões macroeconómicas subjacentes planeamento orçamental. Continuar a melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e a luta contra a evasão fiscal, garantindo a continuação da implantação e a avaliação das medidas tomadas até agora, tomando medidas suplementares, designadamente promovendo a utilização dos meios eletrónicos de pagamento.

2. Intensificar a reforma do sistema de pensões em curso, nomeadamente, acelerando significativamente o aumento previsto da idade legal de passagem à reforma, e articulando-se em seguida com a evolução da esperança de vida. Assegurar que a reforma global do sistema de saúde pública conduz a uma utilização rentável e sustentável dos recursos disponíveis, como o reforço dos cuidados primários.

3. Prosseguir os esforços políticos para articular a importância do ensino e da formação com o mercado de trabalho e melhorar as competências básicas através da intensificação dos esforços de reforma do sistema de aprendizagem, até agora reduzidos. Diminuir o abandono escolar precoce, nomeadamente através da conclusão e implementação da anunciada estratégia nacional de educação. Incentivar ainda mais a participação das mulheres no mercado de trabalho, nomeadamente as que pretendam reintegrá-lo, graças à introdução de fórmulas de trabalho flexível.

4. Diversificar as opções energéticas na economia, nomeadamente através do aumento da percentagem de energia produzida a partir de fontes renováveis.

5. Prosseguir os esforços para melhorar a eficiência e abreviar os procedimentos de contratação pública; incentivar alternativas de financiamento da dívida para as empresas, facilitando o acesso aos mercados de capital e desenvolvendo fundos de capital de risco; aumentar a eficácia do sistema judiciário, garantindo uma execução atempada e eficaz do plano da reforma judiciária.

[9] Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente