

Bruselas, 29.5.2013
COM(2013) 368 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Malta

**y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de
Malta para 2012-2016**

{SWD(2013) 368 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Malta

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Malta para 2012-2016

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,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de iniciar una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, Europa 2020, que se basa en una mayor coordinación de las políticas económicas y se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de la economía europea.
- (2) El 13 de julio de 2010, sobre la base de las propuestas de la Comisión, el Consejo aprobó 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(2013) 368 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 y P7_TA(2013)0053.

empleo de los Estados miembros⁵, que juntas forman las «orientaciones integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.

- (3) El 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno tomaron una decisión sobre un Pacto por 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 todas las palancas, instrumentos y políticas posibles. Decidieron sobre las acciones que debían emprenderse a nivel de los Estados miembros, expresando en particular su compromiso total para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aplicar las recomendaciones específicas para cada país.
- (4) El 6 de julio de 2012, el Consejo aprobó una recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de Malta para 2012 y emitió su dictamen sobre el Programa de Estabilidad actualizado de Malta para 2011-2015.
- (5) El 28 de noviembre de 2012, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento⁶, marcando el inicio del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas. También el 28 de noviembre de 2012, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n° 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta⁷, en el que se señalaba a Malta como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (6) El 14 de marzo 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, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la administración pública.
- (7) El 10 de abril de 2013, la Comisión publicó los resultados de su examen exhaustivo⁸ sobre Malta, en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n° 1176/2011. Dicho análisis lleva a la Comisión a concluir que Malta está experimentando desequilibrios macroeconómicos que requieren un seguimiento y la adopción de medidas. En particular, es preciso seguir de cerca la evolución del sector bancario y del mercado inmobiliario. La sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas requiere una atención política.
- (8) El 30 de abril de 2013, Malta presentó su Programa de Estabilidad de 2013 que cubre el periodo 2012-2016 y su Programa Nacional de Reformas de 2013. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (9) Partiendo de la evaluación del Programa de Estabilidad de 2012 realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del programa es realista. El Consejo derogó su decisión sobre la existencia de un déficit excesivo en Malta el 4 de diciembre de 2012, debido a su corrección en 2011, que parecía duradera sobre la base de las previsiones de otoño de 2012 de la Comisión.

⁵ Decisión 2013/208/UE del Consejo, de 22 de abril de 2013.

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 120 final.

No obstante, en 2012, Malta registró un déficit de las administraciones públicas del 3,3 % del PIB, con lo que superó de nuevo el valor de referencia del 3 % del PIB. El objetivo de la estrategia presupuestaria presentada en el programa es reducir progresivamente el déficit del 3,3 % del PIB en 2012 al 0,8 % del PIB en 2016, lo cual supone un avance progresivo hacia el objetivo a medio plazo. El programa confirma el objetivo a medio plazo de una situación de equilibrio estructural, más ambiciosa que la que requiere el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, si bien no está previsto que se alcance en el período del programa. El objetivo de déficit de 2013 presentado en el programa se basa en un incremento relativamente alto de los ingresos tributarios, que no parece explicar plenamente el escenario macroeconómico subyacente. Además, no está respaldado de forma suficiente por medidas detalladas, y lo mismo sucede con los años posteriores. Por consiguiente, el cambio en el saldo estructural previsto (recalculado) es significativamente superior al de las previsiones de la Comisión. Según este último elemento, el saldo estructural mejora tan solo en un cuarto de punto del PIB en 2013 y solo de forma marginal en 2014, suponiendo que las políticas no varíen. Se prevé que la deuda pública se mantenga por encima del umbral del 60 % del PIB durante todo el período de vigencia del programa. Las autoridades nacionales prevén que la deuda aumente hasta el 74,2 % del PIB en 2014 y posteriormente empiece a reducirse hasta el 70 % en 2016. En las previsiones de primavera de 2013 de la Comisión, se prevé que aumente un poco más deprisa la tasa de endeudamiento con respecto al PIB, alcanzando el 74,9 % en 2014, ya que se prevé que siga aumentando el déficit primario. Habida cuenta de la corrección del déficit excesivo en 2011, Malta se encuentra en un período transitorio de tres años en lo que se refiere a la aplicabilidad del valor de referencia para la reducción de la deuda, a partir de 2012. Malta no ha registrado avances suficientes para cumplir el criterio de deuda en 2012, y no se prevé que lo haga en el período 2013-2014. Si bien es cierto que el marco presupuestario de Malta es bastante flexible, su carácter no vinculante y la brevedad del horizonte de planificación presupuestaria no favorecen una situación presupuestaria sólida. La Directiva 2011/85/UE sobre los marcos presupuestarios aún no ha sido incorporada a la legislación nacional, y tampoco se ha adoptado una norma de equilibrio presupuestario estructural, tal como establece el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. El Programa de Estabilidad expresa la intención del Gobierno de crear un consejo presupuestario, pero no presenta planes concretos.

- (10) El cumplimiento de las obligaciones tributarias y la evasión fiscal siguen planteando un reto para la calidad de las finanzas públicas. Las autoridades han introducido varias medidas pertinentes, y están previstas otras tantas, pero su ejecución ha de ser seguida de cerca, ya que aún no se observan resultados concretos. Los incentivos fiscales para el endeudamiento de las empresas siguen siendo muy altos. En 2012, Malta fue el segundo país con la mayor diferencia en el trato fiscal de la financiación mediante deuda y mediante fondos propios de las nuevas inversiones. Esta distorsión a favor del endeudamiento puede dar lugar a un endeudamiento de las empresas excesivamente alto y a una asignación de capital ineficiente. Malta es uno de los pocos Estados miembros que no ha adoptado ninguna disposición para contrarrestar la distorsión a favor del endeudamiento.
- (11) Malta sigue afrontando retos en materia de sostenibilidad de sus finanzas públicas, habida cuenta del impacto presupuestario del envejecimiento de la población, que se prevé supere con creces la media en la UE, y del gasto en pensiones que representa más de la mitad del gasto total previsto vinculado con el envejecimiento de la población, mientras que, si se compara con otros Estados miembros, la edad legal de jubilación sigue siendo baja y el aumento inscrito en la reforma legal de 2006 es lento.

Es necesario seguir reformando para garantizar la sostenibilidad, manteniendo la adecuación y respondiendo a las preocupaciones en materia de igualdad entre generaciones. Aunque ha habido negociaciones con los interlocutores sociales, no se han adoptado propuestas concretas para seguir reformando las pensiones. La tasa de empleo de los trabajadores mayores es baja y debe desarrollarse aún una estrategia global en materia de envejecimiento activo. La prestación limitada de asistencia primaria, combinada con el envejecimiento previsto de la población, puede dar lugar a unos elevados gastos sanitarios a largo plazo. La capacidad administrativa en el ámbito de la contratación pública es escasa, lo que deriva en procedimientos largos y complicados.

- (12) Las medidas adoptadas para reducir la tasa de abandono escolar prematuro son bienvenidas, incluido el lanzamiento reciente de un proceso preparatorio que desembocará en una estrategia al respecto, y que permitirá reducir asimismo la falta de adecuación entre oferta y demanda de cualificaciones. La eficacia de los esfuerzos desplegados va a depender de una aplicación adecuada y oportuna, que deberá ser objeto de un estrecho seguimiento. No obstante, el vínculo insuficiente entre la enseñanza y la formación y las necesidades del mercado de trabajo provoca un obstáculo importante. Se espera asimismo que la creación prevista de un sistema único de aprendizaje que abarque más niveles de cualificación contribuya a fomentar una mano de obra orientada a las necesidades del mercado.
- (13) Malta también ha dado pasos importantes para aumentar la participación de las mujeres en la mano de obra, sobre todo mediante una mejor conciliación de la vida profesional y familiar. La tasa de empleo femenino sigue aumentando, aprovechando un efecto generacional favorable. Con todo, la situación puede mejorar: la tasa de empleo femenino sigue siendo baja, la maternidad aún tiene un impacto significativo en la participación de las mujeres en la mano de obra y la disparidad entre el empleo femenino y masculino es la mayor de la UE. Fomentar unas condiciones laborales flexibles y proporcionar servicios de guardería y actividades extraescolares asequibles a un mayor segmento de la población puede contribuir a que siga aumentando la tasa de empleo femenino.
- (14) El mecanismo de adaptación al coste de la vida de Malta presenta características específicas que, al parecer, mitigan sus efectos negativos en el rendimiento general del mercado laboral y el ajuste salarial: el mecanismo concede un incremento a tanto alzado, que solo representa una compensación parcial de la inflación para los salarios por encima del salario básico de referencia, existen cláusulas de excepción a escala micro y macroeconómica, y la negociación salarial está totalmente descentralizada. No obstante, en caso de fases muy desfavorables del ciclo económico, el sistema sigue suponiendo un posible reto para la flexibilidad de los salarios reales, lo cual obstaculiza el ajuste del mercado laboral y afecta a la competitividad. La volatilidad de los precios de algunos componentes del índice de precios empleado en este mecanismo, en particular los precios de la energía, puede ejercer una presión sobre la inflación mediante una espiral de precios y salarios. Por consiguiente, la recopilación de datos sectoriales sobre salarios y productividad, y un estrecho seguimiento del impacto del sistema de indexación salarial serán esenciales para mitigar los posibles riesgos. Las autoridades maltesas deberían seguir de cerca el impacto del mecanismo en la economía y estar dispuestas a reformarlo si procede.
- (15) La competitividad de Malta sigue en peligro por la diversificación limitadísima y el comportamiento medioambiental deficiente de su suministro energético, lo que desemboca en altas tarifas eléctricas. La situación económica alarmante del principal

proveedor de energía (*Enemalta*) agrava esta inseguridad, si bien se espera que la conexión eléctrica con Sicilia suponga un alivio a partir de 2014. Aunque se han mantenido varias iniciativas, como la penetración de la energía fotovoltaica, la cuota de las fuentes de energía renovables sigue siendo especialmente baja, y parece estar en juego la viabilidad de algunos proyectos importantes, como el desarrollo de parques eólicos. Se han registrado avances en materia de eficiencia energética, especialmente en los edificios públicos, merced a la financiación de la Unión. El rendimiento medioambiental del sistema de transporte maltés también deja que desear. Malta podría sacar provecho de una estrategia de transporte global que procure mejorar el transporte público, la red vial y el rendimiento del sistema en materia de emisión de carbono, y que siga fomentando el uso de otros tipos de transporte que no sean los vehículos de pasajeros.

- (16) El sector bancario de Malta es muy grande si se compara con la economía nacional. Si bien es cierto que esto se debe especialmente a la presencia de bancos nacionales e internacionales que se dedican a actividades accesorias y que apenas están expuestos a la economía nacional, se justifica una supervisión estricta permanente de los mismos para evitar impactos negativos de sus actividades en la estabilidad financiera. Los bancos nacionales siguen estando muy expuestos al mercado inmobiliario, mientras que las provisiones específicas por préstamos fallidos son relativamente escasas. Se han celebrado varios debates políticos al respecto, pero aún no se han plasmado en medidas reglamentarias adecuadas. El sistema judicial adolece de ineficiencias que suponen un riesgo adicional para la estabilidad financiera. La resolución de los casos de insolvencia requiere mucho tiempo, lo cual obstruye la aplicación eficiente de los derechos en materia de garantías. En tiempos de tensión económica, esto puede suponer una carga adicional para los balances de los bancos y aumentar las pérdidas, con las consiguientes necesidades de recapitalización.
- (17) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Malta. Ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas y presentado un examen exhaustivo. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política fiscal y la política socioeconómica de Malta, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 5 que figuran a continuación.
- (18) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de Malta, y su dictamen⁹ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (19) A la luz del examen exhaustivo de la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad. Sus recomendaciones, formuladas con arreglo al artículo 6 del Reglamento (UE) n° 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 2 y 5 que figuran a continuación.
- (20) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión también ha realizado un análisis de la política económica de la zona del euro en su conjunto. Sobre esta base, el Consejo ha emitido recomendaciones específicas dirigidas a los Estados miembros cuya moneda es el euro. Malta también debería garantizar una aplicación plena y puntual de las presentes recomendaciones.

⁹ De conformidad con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo.

RECOMIENDA que Malta tome medidas en el período 2013-2014 a fin de:

1. Especificar y aplicar las medidas necesarias para alcanzar el esfuerzo de ajuste estructural anual que figura en las recomendaciones del Consejo en el marco del procedimiento de déficit excesivo para corregirlo de aquí al año 2014 de forma sostenible y favorable al crecimiento, limitando el recurso a medidas excepcionales y temporales. Tras corregir el déficit excesivo, proseguir el esfuerzo de ajuste estructural a un ritmo adecuado para alcanzar el objetivo a medio plazo de aquí al año 2017. Crear en 2013 un marco presupuestario plurianual vinculante, basado en normas. Garantizar una materialización concreta de las medidas adoptadas para aumentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la lucha contra la evasión fiscal y adoptar medidas para reducir la distorsión a favor del endeudamiento en el impuesto de sociedades.
2. Garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, reformar el sistema de pensiones para frenar el incremento previsto del gasto, incluso acelerando el aumento de la edad legal de jubilación, introduciendo un vínculo entre dicha edad y la esperanza de vida y fomentando los planes de ahorro privados para la pensión. Tomar medidas para aumentar la tasa de empleo de los trabajadores mayores, desarrollando y aplicando una estrategia global en materia de envejecimiento activo. Proseguir las reformas de la asistencia sanitaria para aumentar la rentabilidad del sector, especialmente mediante el refuerzo de la prestación pública de asistencia primaria. Mejorar la eficiencia y reducir la duración de los procedimientos de contratación pública.
3. Seguir impulsando los esfuerzos políticos para reducir el abandono escolar prematuro, especialmente creando un régimen global de seguimiento, y aumentar la pertinencia para el mercado laboral de la enseñanza y de la formación a fin de resolver el problema de la escasez de personal cualificado, incluso mediante la reforma anunciada del sistema de aprendizaje. Seguir respaldando una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, fomentando unas condiciones laborales flexibles, sobre todo aumentando la prestación y la asequibilidad de las guarderías y de los centros extraescolares.
4. Mantener los esfuerzos para diversificar la combinación energética y las fuentes de energía, especialmente mediante un aumento de la cuota de las energías renovables y la plena realización, a su debido tiempo, de la conexión eléctrica con Sicilia. Mantener los esfuerzos para fomentar la eficiencia energética y reducir las emisiones del sector del transporte.
5. Adoptar medidas para seguir reforzando las provisiones sobre préstamos fallidos en el sector bancario para mitigar los posibles riesgos derivados de la exposición al mercado inmobiliario. Mantener los esfuerzos políticos para garantizar una supervisión estricta del sector bancario, incluso para los bancos nacionales y de orientación internacional que se dedican a actividades accesorias. Mejorar la eficiencia general del sistema judicial, por ejemplo reduciendo el tiempo necesario para resolver los casos de insolvencia.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*