



Bruselas, 2.6.2021
COM(2021) 518 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

**por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para
2021 de Malta**

{SWD(2021) 501 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2021 de Malta

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Visto el Reglamento (CE) n.º 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,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 20 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia² del Pacto de Estabilidad y Crecimiento³. En dicha Comunicación, la Comisión expuso su opinión de que, teniendo en cuenta la grave recesión económica que se preveía como consecuencia del brote de COVID-19, concurrían las condiciones para la activación de la cláusula general de salvaguardia. El 23 de marzo de 2020, los ministros de Hacienda de los Estados miembros manifestaron su acuerdo con la valoración de la Comisión. La cláusula general de salvaguardia ha concedido a los Estados miembros flexibilidad presupuestaria para hacer frente a la crisis. Ha facilitado la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempos de grave recesión económica. Su activación permite una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo de cada Estado miembro, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. El 17 de septiembre de 2020, en su Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible, la Comisión anunció que la cláusula general de salvaguardia permanecerá activa en 2021⁴.

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² La cláusula, dispuesta en el artículo 5, apartado 1, el artículo 6, apartado 3, el artículo 9, apartado 1, y el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97, y en el artículo 3, apartado 5, y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, facilita la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempos de grave recesión económica.

³ Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Bruselas, 20 de marzo de 2020, COM(2020) 123 final.

⁴ Comunicación de la Comisión «Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021», Bruselas, 17 de septiembre de 2020, COM(2020) 575 final.

- (2) El 20 de julio de 2020, el Consejo recomendó a Malta⁵ que adoptara todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para combatir la pandemia, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. También recomendó a Malta que aplicase, cuando las condiciones económicas lo permitían, políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que se fomenta la inversión.
- (3) La Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro indica que las políticas fiscales deben seguir prestando apoyo en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021, y que las medidas políticas deben adaptarse a las circunstancias específicas de cada país y ser oportunas, temporales y específicas⁶. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y laborales de la crisis. Deben aplicarse políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que se fomenta la inversión. Los Estados miembros deben proseguir reformas que refuercen la cobertura, la adecuación y la sostenibilidad de los sistemas sanitarios y de protección social para todos.
- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros de la zona del euro para 2021, basados en una evaluación cualitativa de las medidas fiscales. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Malta se ajustaba en líneas generales a las recomendaciones de política fiscal adoptadas por el Consejo el 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en el plan apoyaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre. Sin embargo, algunas medidas no son temporales ni están acompañadas de medidas de compensación.
- (5) Next Generation EU, incluido el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, garantizará una recuperación sostenible, integradora y equitativa. El Reglamento (UE) 2021/241 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia⁷ entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Este Mecanismo proporcionará apoyo financiero para la aplicación de las reformas y la inversión, lo que supondrá un impulso fiscal financiado por la UE. Contribuirá a la recuperación económica, a la aplicación de reformas e inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, en particular para promover las transiciones ecológica y digital, y reforzará la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías. A su vez, también ayudará a las finanzas públicas a recuperar unas situaciones más favorables a corto plazo y a consolidar unas finanzas públicas sostenibles, el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo.
- (6) El 3 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación que ofrece nuevas orientaciones políticas para facilitar la coordinación de las políticas fiscales y la preparación de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros⁸.

⁵ Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de Malta y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Malta (DO C 282 de 26.8.2020, p. 116).

⁶ Pendiente de la adopción definitiva por parte del Consejo, tras la aprobación por parte del Consejo Europeo. El texto acordado por el Eurogrupo el 16 de diciembre de 2020 está disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/es/pdf>.

⁷ [DO L 57 de 18.2.2021, p. 17.](#)

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», Bruselas, 3 de marzo de 2021, COM(2021) 105 final.

La orientación fiscal general, teniendo en cuenta los presupuestos nacionales y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, debe seguir siendo expansionista en 2021 y 2022. Al mismo tiempo, dada la expectativa de normalización gradual de la actividad económica en el segundo semestre de 2021, las políticas fiscales de los Estados miembros deben adquirir un mayor grado de diferenciación en 2022. Las políticas fiscales de los Estados miembros deben tener en cuenta el estado de la recuperación, la sostenibilidad fiscal y la necesidad de reducir las divergencias económicas, sociales y territoriales. Dada la necesidad de apoyar una recuperación sostenible en la UE, los Estados miembros con bajo riesgo de sostenibilidad deben orientar sus presupuestos hacia el mantenimiento de una política fiscal expansionista en 2022, teniendo en cuenta el impacto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los Estados miembros con altos niveles de deuda deben aplicar políticas fiscales prudentes, preservando al mismo tiempo las inversiones financiadas a nivel nacional y haciendo uso de las subvenciones en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar proyectos de inversión adicionales de alta calidad y reformas estructurales. Para el período posterior a 2022, las políticas fiscales deben seguir teniendo en cuenta la fortaleza de la recuperación, el grado de incertidumbre económica y consideraciones de sostenibilidad fiscal. Una reorientación de las políticas fiscales hacia la consecución de situaciones fiscales prudentes a medio plazo, incluida la eliminación gradual de las medidas de apoyo en el momento oportuno, contribuirá a garantizar la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

- (7) La Comunicación de 3 de marzo de 2021 también anunció la opinión de la Comisión de que la decisión sobre si desactivar o seguir aplicando la cláusula general de salvaguardia debe tomarse como una evaluación global del estado de la economía, con el nivel de actividad económica en la UE o en la zona del euro en comparación con los niveles anteriores a la crisis (finales de 2019) como criterio cuantitativo clave. Sobre la base de las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, el 2 de junio la Comisión consideró que se cumplían las condiciones para seguir aplicando la cláusula general de salvaguardia en 2022 y para desactivarla a partir de 2023. Se seguirán teniendo en cuenta las situaciones específicas de cada país tras la desactivación de la cláusula general de salvaguardia⁹.
- (8) El 30 de abril de 2021, Malta presentó su Programa de Estabilidad para 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, de acuerdo con los datos validados por Eurostat, el déficit de las Administraciones Públicas de Malta fue del 10,1 % del PIB, mientras que la deuda de las Administraciones Públicas aumentó hasta el 54,3 % del PIB. El deterioro anual del saldo presupuestario primario representaba un 10,6 % del PIB, incluidas las medidas presupuestarias discrecionales que representan el 5,7 % del PIB en apoyo de la economía y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Malta también prestó un apoyo a la liquidez de empresas y hogares (como garantías y aplazamientos de impuestos, que no tienen una repercusión presupuestaria directa e inmediata), estimado en un 3,9 % del PIB.

El 2 de junio de 2021, la Comisión emitió un informe en virtud del artículo 126, apartado 3, del TFUE. Este informe trata la situación presupuestaria de Malta, ya que

⁹ Comunicación de la Comisión «Coordinación de la política económica en 2021: superar la COVID-19, apoyar la recuperación y modernizar nuestra economía», Bruselas, 2 de junio de 2021, COM(2021) 500 final.

su déficit de las Administraciones Públicas de 2020 superó el valor de referencia del Tratado del 3 % del PIB. El informe concluía que no se cumplía el criterio de déficit.

- (10) El escenario macroeconómico en que se basan estas proyecciones presupuestarias es cauteloso en 2021 y favorable en 2022. El Programa de Estabilidad prevé un aumento del PIB real de un 3,8 % en 2021 y una aceleración hasta el 6,8 % en 2022. En 2021, el crecimiento estaría impulsado exclusivamente por la demanda interior, mientras que en 2022 también se recibiría una contribución positiva del sector exterior. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión parten de la base de una trayectoria de crecimiento más suave, con una previsión de crecimiento del PIB del 4,6 % y del 6,1 % en 2021 y 2022 respectivamente. Una perspectiva más optimista en cuanto al consumo privado y público en 2021 y un crecimiento más moderado de la inversión en 2022 explica en gran medida la diferencia de perfil de las previsiones de crecimiento de la Comisión.
- (11) En su Programa de Estabilidad para 2021, el Gobierno prevé un aumento del déficit de las Administraciones Públicas, que pasará del 10,1 % del PIB en 2020 al 12,0 % del PIB en 2021, en tanto que se prevé un aumento de la ratio de deuda hasta el 65,0 % del PIB. Según el programa, la variación del saldo presupuestario primario de 2021, comparado con el nivel anterior a la crisis (2019), debería ascender a un 12,5 % del PIB, lo que refleja las medidas presupuestarias discrecionales que representan el 5,6 % del PIB en apoyo de la economía y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas proyecciones concuerdan con las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión.
- (12) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Malta ha adoptado medidas presupuestarias para reforzar la capacidad de su sistema sanitario, contener la pandemia y prestar ayuda a las personas y sectores más afectados. Esta enérgica respuesta política ha amortiguado la contracción del PIB, lo que, a su vez, ha frenado el aumento del déficit y la deuda públicas. Las medidas fiscales han de maximizar el apoyo a la recuperación sin anticipar futuras trayectorias fiscales. Por lo tanto, las medidas deben evitar crear una carga permanente para las finanzas públicas. Cuando los Estados miembros introduzcan medidas permanentes, deben financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Malta en 2020 y 2021 están en consonancia con la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Estas medidas presupuestarias discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 son mayoritariamente temporales o están acompañadas de medidas compensatorias.
- (13) El Programa de Estabilidad para 2021 prevé inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que representan el 0,3 % del PIB en 2021, el 0,8 % en 2022, el 0,6 % en 2023, el 0,3 % en 2024 y el 0,1 % en 2025. Las previsiones de primavera de la Comisión no incluyen plenamente estas subvenciones en sus previsiones presupuestarias dada la falta de información suficientemente detallada sobre el plan de recuperación y resiliencia en la fecha límite. En su lugar, las previsiones de la Comisión parten de la base de una integración simplificada y lineal de los gastos financiados mediante el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- (14) Los indicadores establecidos de ajuste fiscal del Reglamento (CE) n.º 1466/97 deben considerarse en el contexto de las circunstancias actuales. En primer lugar, existe una gran incertidumbre en torno a las estimaciones de la brecha de producción. En segundo lugar, es necesario que la política fiscal esté preparada para adaptarse

rápidamente a la evolución de la pandemia, pasando de la ayuda de emergencia a unas medidas más específicas una vez disminuya el riesgo para la salud. En tercer lugar, el contexto actual se caracteriza por una importante respuesta política en apoyo de la actividad económica. Ante las considerables transferencias del presupuesto de la UE (como las del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia), los indicadores establecidos no reflejan todo el impulso que las políticas fiscales proporcionan a la economía. En este contexto, el saldo estructural no parece ser el adecuado en las circunstancias actuales. A su vez, el valor de referencia para el gasto debe ajustarse¹⁰ y complementarse con información adicional para valorar plenamente la orientación de la política fiscal.

En primer lugar, y a semejanza del enfoque seguido en la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios para 2021, se han excluido del agregado del gasto las medidas temporales de emergencia. Estas medidas temporales de emergencia relacionadas con la crisis apoyan a los sistemas sanitarios y compensan a los trabajadores y las empresas por las pérdidas de ingresos provocadas por los confinamientos y las interrupciones de la cadena de suministro; su retirada por parte de las autoridades públicas está supeditada a la recuperación de la normalidad en la situación económica y de salud pública.

En segundo lugar, para evaluar la orientación fiscal general en la coyuntura actual, deben incluirse en el agregado del gasto pertinente las considerables transferencias del presupuesto de la UE (como las del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia). Por tanto, la orientación fiscal se mide por la variación en el gasto primario (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos y excluyendo las medidas temporales de emergencia relacionadas con la crisis), incluido el gasto financiado mediante subvenciones en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la UE.

Más allá de la orientación fiscal general, el análisis también tiene como objetivo evaluar si la política fiscal nacional es prudente y si su composición favorece una recuperación sostenible coherente con las transiciones ecológica y digital. Por este motivo, se presta especial atención a la evolución del gasto corriente primario y las inversiones financiadas a nivel nacional.

- (15) En su Programa de Estabilidad para 2021, se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas de Malta disminuya hasta el 5,6 % del PIB en 2022, debido principalmente a la interrupción de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021. Se prevé que la ratio de deuda de las Administraciones Públicas aumente hasta el 65,8 % del PIB. Estas proyecciones concuerdan con las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión.

Sobre la base las previsiones de la Comisión, la orientación fiscal general antes definida (incluido también el impacto sobre la demanda agregada de 2022 de las inversiones financiadas por los presupuestos nacional y de la UE, en especial el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) se estima en un 2,1 % del PIB¹¹. Se prevé que el gasto financiado mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y

¹⁰ En particular, el alisamiento a cuatro años de la inversión, utilizado en el valor de referencia para el gasto no permite evaluar adecuadamente el apoyo fiscal a la recuperación proporcionado por las inversiones financiadas a nivel nacional.

¹¹ Un signo negativo en el indicador equivale a un exceso en el crecimiento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política fiscal expansiva.

Resiliencia y otros fondos de la UE disminuya 0,1 puntos porcentuales del PIB. Se prevé que las inversiones financiadas a nivel nacional aporten una contribución contractiva de 0,2 puntos porcentuales del PIB¹². Se prevé que el gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de medidas discrecionales relativas a los ingresos) aporte una contribución contractiva de 0,8 puntos porcentuales del PIB.

- (16) La calidad de las medidas presupuestarias de los Estados miembros resulta especialmente importante. Las reformas estructurales fiscales dirigidas a mejorar la composición de los presupuestos nacionales pueden apoyar el crecimiento potencial, generar un margen fiscal muy necesario y ayudar a garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo, también en vista del cambio climático y los desafíos sanitarios. Por el lado de los ingresos, la crisis de la COVID-19 ha reafirmado la importancia de las reformas para lograr unos sistemas de ingresos públicos más eficientes y justos. Por el lado de los gastos, ha hecho que sea aún más importante aumentar el nivel y la calidad de las inversiones sostenibles y favorables al crecimiento coherentes con la consecución de los objetivos de mejora del potencial de crecimiento, la resiliencia económica y social y de la doble transición ecológica y digital. Los planes de recuperación y resiliencia permitirán mejorar la composición de los presupuestos nacionales.
- (17) Según los planes presupuestarios a medio plazo del programa, se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas disminuya del 3,9 % del PIB en 2023 al 2,9 % del PIB en 2024. Se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas no supere el 3 % del PIB en 2024.

Según el programa, la orientación fiscal general (incluido también el impacto en la demanda agregada de las inversiones financiadas por los presupuestos nacional y de la UE, en especial del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) se estima en un 1,3 % del PIB de media en 2023 y 2024. Se prevé que la contribución positiva del gasto financiado mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE disminuya 0,2 puntos porcentuales del PIB. Se prevé que las inversiones financiadas a nivel nacional aporten una contribución contractiva de 0,2 puntos porcentuales del PIB¹³. Se prevé que el gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de medidas discrecionales relativas a los ingresos) aporte una contribución contractiva de 0,4 puntos porcentuales del PIB.

La estimación actual de la media a diez años de crecimiento potencial nominal es del 5,50 %¹⁴. Sin embargo, esta estimación no incluye el impacto de las reformas que forman parte del plan de recuperación y resiliencia y que pueden impulsar el crecimiento potencial de Malta.

- (18) Se prevé que la ratio de deuda de las Administraciones Públicas disminuya del 66 % del PIB en 2023 al 65,6 % del PIB en 2024. Se considera que Malta se enfrenta a un riesgo medio de sostenibilidad fiscal a medio plazo, de acuerdo con el análisis más reciente de sostenibilidad de la deuda¹⁵.

¹² Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional aporten una contribución contractiva de 1,1 puntos porcentuales del PIB.

¹³ Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional aporten una contribución contractiva de 0,5 puntos porcentuales del PIB.

¹⁴ Estimación de la Comisión conforme a la metodología comúnmente acordada.

¹⁵ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Anexo estadístico con datos de contexto pertinentes para la evaluación de los Programas de Estabilidad y Convergencia para 2021.

- (19) En vista de que el grado de incertidumbre actual sigue siendo excepcionalmente alto, la orientación de la política fiscal debe seguir siendo predominantemente cualitativa. En 2022, se facilitará una orientación cuantificada más precisa para años posteriores, si para entonces el grado de incertidumbre ha disminuido lo suficiente.

El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad para 2021 y el seguimiento por parte de Malta de la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A MALTA:

1. En 2022, mantener una orientación fiscal favorable, incluido el impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preservar las inversiones financiadas a nivel nacional.
2. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar una política fiscal destinada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad fiscal a medio plazo. Al mismo tiempo, incrementar las inversiones para impulsar el potencial de crecimiento.
3. Prestar especial atención a la composición de las finanzas públicas, tanto del lado de los ingresos como de los gastos del presupuesto, así como a la calidad de las medidas presupuestarias, para garantizar una recuperación sostenible e integradora. Priorizar las inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, en particular en apoyo de las transiciones ecológica y digital. Priorizar las reformas estructurales fiscales que contribuirán a proporcionar financiación para las prioridades de las políticas públicas y a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, incluso a través del refuerzo de la cobertura, la adecuación y la sostenibilidad de los sistemas sanitarios y de protección social para todos.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*