

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 12 de Julho de 2011

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2011 de Malta e que emite o parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade actualizado de Malta para 2011-2014

(2011/C 215/04)

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 3,

Tendo em conta a Recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Após consulta ao Comité Económico e Financeiro,

Considerando o seguinte:

- (1) Em 26 de Março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão no sentido de lançar uma nova estratégia para o emprego e o crescimento, a estratégia «Europa 2020», baseada numa maior coordenação das políticas económicas e que se centrará nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.
- (2) O Conselho adoptou, em 13 de Julho de 2010, uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (de 2010 a 2014) e, em 21 de Outubro de 2010, uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros ⁽²⁾, documentos que, juntos, formam as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter essas orientações integradas em conta nas suas políticas nacionais para a economia e o emprego.
- (3) Em 12 de Janeiro de 2011, a Comissão adoptou a primeira Análise Anual do Crescimento, assinalando-se assim o início de um novo ciclo de governação económica na UE e o primeiro Semestre Europeu de coordenação *ex ante* e integrada da política económica, baseado na estratégia «Europa 2020».
- (4) Em 25 de Março de 2011, o Conselho Europeu confirmou as prioridades para o processo de consolidação orçamental e de reforma estrutural (em consonância com as conclusões do Conselho de 15 de Fevereiro e 7 de

Março de 2011 e na sequência da Análise Anual do Crescimento realizada pela Comissão). Realçou a necessidade de dar prioridade ao restabelecimento de orçamentos sólidos e da sustentabilidade orçamental, à redução da taxa de desemprego através de reformas do mercado de trabalho e à realização de novos esforços para aumentar o crescimento. Solicitou aos Estados-Membros que traduzissem estas prioridades em medidas concretas, a incluir nos respectivos Programas de Estabilidade ou Convergência e Programas Nacionais de Reforma.

- (5) Em 25 de Março de 2011, o Conselho Europeu convidou também os Estados-Membros que participam no Pacto para o Euro + a apresentarem os seus compromissos num prazo que permitisse a respectiva inclusão nos seus Programas de Estabilidade ou Convergência e Programas Nacionais de Reformas.
- (6) Em 28 de Abril de 2011, Malta apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2011 e, em 29 de Abril de 2011, o seu Programa de Estabilidade actualizado, que abrange o período 2011-2014. Para ter em conta as interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (7) Com a eclosão da crise económica, as exportações e o investimento diminuíram drasticamente e o PIB real sofreu uma contracção de 3,4 % em 2009. O emprego sofreu apenas uma ligeira contracção, devido também aos apoios estatais. Com a forte retoma das exportações e do investimento pelas empresas em 2010, Malta registou um acentuado relançamento da actividade económica nesse ano, com o desemprego a diminuir ligeiramente. Dada a elevada dívida pública (61,5 % do PIB em 2008), o governo não adoptou um programa alargado de estímulo orçamental e o défice geral das administrações públicas em 2009 (3,7 % do PIB) continuou a ser inferior à média da área do euro. Em 2010, o défice orçamental das administrações públicas e os rácios da dívida mantiveram-se geralmente estáveis.
- (8) Com base na avaliação do Programa de Estabilidade actualizado nos termos do Regulamento (CE) n.º 1466/97, o Conselho considera que o cenário macroeconómico subjacente às projecções orçamentais do Programa de Estabilidade é ligeiramente optimista, em especial para os últimos anos do período de programação. Partindo de 3,6 % do PIB em 2010, o Programa de Estabilidade prevê a redução do défice geral das administrações públicas para um valor inferior ao valor de referência do Tratado até 2011. A partir daí, prevê-se uma evolução gradual em direcção ao objectivo de médio prazo, que consiste num equilíbrio em termos estruturais e que deverá ser apoiado por um compromisso no sentido de assegurar uma consolidação sustentável, em grande medida pelo lado da despesa. No entanto, o Programa de Estabilidade não prevê o cumprimento do objectivo de médio prazo durante o período de programação. Quanto

⁽¹⁾ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Mantidas para 2011 pela Decisão 2011/308/UE do Conselho, de 19 de Maio de 2011, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 138 de 26.5.2011, p. 56).

- ao rácio da dívida, prevê-se uma diminuição a partir do pico de 2010, 68 % do PIB, para 63,7 % em 2014, por via de um saldo primário positivo e crescente. O esforço de ajustamento estrutural médio anual no período 2012-2014, de acordo com os cálculos da Comissão, é em grande medida coerente com as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Contudo, os resultados orçamentais poderão ser piores do que o previsto, devido a eventuais derrapagens nas despesas e à falta de informação sobre as medidas subjacentes aos esforços de consolidação pós-2011.
- (9) A continuação da consolidação orçamental no sentido do cumprimento do objectivo de médio prazo constitui um desafio fundamental para Malta. Embora o orçamento para 2011 preveja medidas para corrigir o défice excessivo ao longo do ano, em caso de derrapagem serão necessárias medidas adicionais. A credibilidade da estratégia de consolidação a médio prazo, que ainda não é apoiada por medidas concretas, sairia reforçada com um quadro orçamental plurianual mais rigoroso. A principal lacuna é o carácter não vinculativo dos objectivos plurianuais, o que implica um horizonte de planeamento orçamental relativamente curto. O Programa de Estabilidade indica que está a ser considerada a introdução de novas regras para a despesa.
- (10) Segundo a última avaliação da Comissão, o impacto orçamental a longo prazo decorrente do envelhecimento da população, nomeadamente por via das pensões, é significativamente mais elevado em Malta do que na média da UE. Além disso, a presença no mercado de trabalho de trabalhadores mais idosos é muito baixa, devido à idade da reforma, que ainda é relativamente baixa, ao recurso frequente a regimes de reforma antecipada e à muito fraca participação das mulheres mais idosas. A reforma do regime de pensões em 2006 aumentou a idade da reforma, embora de forma muito gradual, e abordou a questão da adequação das pensões futuras, sobretudo através de mecanismos de indexação mais generosos e da introdução de uma pensão mínima nacional garantida. O Programa Nacional de Reformas dá conta de uma consulta em curso sobre as propostas relativas a uma nova reforma do regime de pensões, apresentadas pelo Grupo de Trabalho sobre Pensões e que incluem o estabelecimento de uma relação explícita entre a idade da reforma e a esperança de vida, bem como a introdução de uma pensão complementar, obrigatória, e de uma segunda pensão complementar, com carácter voluntário. O Programa Nacional de Reformas não apresenta, contudo, uma estratégia global e activa para o envelhecimento da população, em acompanhamento das alterações legislativas já em curso ou previstas. A incidência relativamente elevada do trabalho não declarado representa um risco para a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo. O governo apresenta algumas medidas para resolver este problema no Programa Nacional de Reformas, mas não foram apresentadas propostas de revisão do sistema de benefícios fiscais, com vista a tornar o trabalho compensador. A promoção da participação das mulheres no mercado de trabalho é outro grande desafio para Malta, onde a taxa de emprego das mulheres é a mais baixa da UE. No Programa Nacional de Reformas, o Governo apresentou um número substancial de iniciativas orientadas para as mulheres trabalhadoras. A sua aplicação e efeitos deverão ser avaliados em 2012.
- (11) Nos últimos anos, Malta atravessou uma reestruturação industrial profunda, com as indústrias de mão-de-obra intensiva, a serem substituídas por novas actividades de alto valor acrescentado. Esse processo implicou um desfasamento entre a oferta e a procura de qualificações no mercado de trabalho, o que aponta para a necessidade de disponibilizar as qualificações exigidas pelos novos sectores, em particular através do ensino superior, com o objectivo garantir uma maior diversificação da base económica de Malta.
- (12) Malta tem a maior taxa de abandono escolar precoce na UE, 36,8 % em 2009, contra uma média da 14,4 % na UE. O país regista também uma baixa percentagem de pessoas da classe etária dos 30-34 anos com um nível de educação superior ou equivalente (21,1 %, contra uma média de 32,3 % na UE, em 2009). Malta pretende reduzir o abandono escolar precoce para 29 % e aumentar a proporção de pessoas com 30-34 anos com ensino superior ou equivalente para 33 % até 2020. Em 2011, foram introduzidas medidas para canalizar as pessoas que abandonam precocemente os estudos para percursos profissionais mais interessantes, através da formação académica e profissional ou de uma segunda oportunidade de aprendizagem.
- (13) Malta é um dos poucos Estados-Membros que mantém em vigor um mecanismo generalizado de indexação dos salários. Os aumentos salariais estão associados a um ajustamento obrigatório ao custo de vida (*Cost of Living Adjustment* — COLA), que resulta em aumentos salariais de acordo com a evolução da inflação, embora proporcionalmente mais elevados na faixa inferior da gama de salários. Associado ao salário mínimo, este ajustamento poderá prejudicar ainda mais a competitividade dos sectores que utilizam mão-de-obra intensiva. A questão é particularmente pertinente à luz do recente aumento dos preços da energia, que poderá conduzir a uma espiral dos salários e dos preços.
- (14) Malta depende quase inteiramente de petróleo importado para a produção de energia, pelo que a economia é vulnerável às variações do preço do petróleo. Este facto, juntamente com a inadequação do sistema energético de Malta, poderá colocar problemas para a capacidade de iniciativa e a competitividade das PME. A exploração do potencial de produção de energia a partir de fontes renováveis poderá trazer a dupla vantagem de contribuir para o aumento da competitividade e para a realização dos objectivos em matéria de energia e do clima. A informação fornecida no Programa Nacional de Reformas quanto às medidas para o sector da energia é, no entanto, limitada, o que torna difícil avaliar a sua eficiência (em termos de custos) e viabilidade.
- (15) Malta assumiu diversos compromissos no âmbito do Pacto para o Euro+. Esses compromissos referem-se a dois domínios do Pacto: a competitividade e a sustentabilidade das finanças públicas. Do ponto de vista orçamental, os compromissos incluem o reforço da responsabilização e da transparência do quadro orçamental, juntamente com a análise de eventuais mecanismos para reforçar a disciplina na execução orçamental. Para

abordar a questão da produtividade, estão previstas medidas para melhorar a envolvente empresarial e as condições de financiamento para as empresas, bem como para aumentar a concorrência no sector dos serviços, em especial nas telecomunicações. Embora sejam referidos no Programa Nacional de Reformas, os compromissos assumidos no quadro do Pacto para o Euro + não abordam as questões do emprego e da estabilidade financeira. Concentradas no aumento da produtividade, as autoridades não reconhecem que o actual mecanismo de indexação dos salários prejudica a competitividade de Malta. Os compromissos assumidos no quadro do Pacto para o Euro+ foram avaliados e tidos em conta nas recomendações.

- (16) A Comissão avaliou o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como os compromissos assumidos por Malta no âmbito do Pacto para o Euro +. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica de Malta como também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da UE, facultando um contributo a nível da UE para as futuras decisões nacionais. Nesse quadro, a Comissão considera que, embora os objectivos previstos em termos de progresso em direcção ao objectivo de médio prazo sejam adequados, existem importantes riscos para a estratégia de consolidação, uma vez que a mesma não é apoiada por medidas concretas e que as despesas poderão descontro-lar-se, como já aconteceu no passado. Por outro lado, o carácter não vinculativo do quadro orçamental a médio prazo poderá não contribuir para promover a disciplina orçamental. O custo relativamente elevado a longo prazo do envelhecimento da população, em especial das despesas com pensões, representa um risco para a sustentabilidade das finanças públicas de Malta a longo prazo. O Programa Nacional de Reformas de Malta reconhece os principais desafios estruturais com que a economia de Malta se confronta, embora se afigure necessário dedicar uma maior atenção a determinadas questões, em particular à melhor utilização do potencial da mão-de-obra existente na economia, à reforma dos mecanismos de fixação dos salários, de modo a garantir um melhor alinhamento com a evolução da produtividade, e à diversificação das fontes de energia.
- (17) À luz desta avaliação, e tomando também em consideração a Recomendação do Conselho, de 16 de Fevereiro de 2010, ao abrigo do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Conselho examinou a actualização de 2011 do Programa de Estabilidade de Malta, estando o seu parecer⁽¹⁾ reflectido, em particular, nas recomendações sob 1 e 2. Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu de 25 de Março de 2011, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas de Malta,

RECOMENDA que Malta tome medidas, no período 2011-2012, no sentido de:

1. Assegurar a correcção do défice excessivo em 2011 de acordo com as recomendações previstas no procedimento relativo aos défices excessivos, estando preparada para adoptar medidas adicionais por forma a evitar eventuais derrapagens, e adoptar medidas concretas em apoio do objectivo de défice para 2012. Com vista a reforçar a credibilidade da estratégia de consolidação a médio prazo, definir as necessárias medidas globais a partir de 2013, incorporar as metas orçamentais num quadro orçamental plurianual vinculativo e melhorar o controlo da execução orçamental;
2. Assegurar a sustentabilidade do sistema de pensões, acelerando o aumento progressivo da idade da reforma e associando-a à esperança de vida. Acompanhar o aumento da idade da reforma com uma estratégia abrangente para o envelhecimento da população, desencorajar o recurso a regimes de reforma antecipada e incentivar a poupança através de sistemas privados de pensões;
3. Orientar melhor os objectivos do ensino superior para as necessidades do mercado de trabalho, nomeadamente através de medidas para melhorar o acesso ao ensino superior e para aumentar a eficácia do sistema de formação profissional. Adoptar medidas destinadas a reduzir o abandono escolar precoce, através da identificação, análise e medição das respectivas razões até 2012 e da criação de um mecanismo de acompanhamento e apresentação regular de relatórios sobre a taxa de sucesso dessas medidas;
4. Rever e tomar as medidas necessárias para reformar o mecanismo de indexação automática dos salários, em consulta com os parceiros sociais e de acordo com as práticas nacionais, a fim de assegurar que o crescimento dos salários reflecte melhor a evolução da produtividade e da competitividade;
5. Intensificar os esforços destinados a reduzir a dependência de Malta do petróleo importado, acelerando os investimentos em energias renováveis e utilizando plenamente os fundos da UE disponíveis para melhorar as infra-estruturas e promover a eficiência energética.

Feito em Bruxelas, em 12 de Julho de 2011.

Pelo Conselho

O Presidente

J. VINCENT-ROSTOWSKI

⁽¹⁾ Previsto no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.