

Bruselas, 5.6.2019
COM(2019) 518 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Malta y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Malta

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Malta y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Malta

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) 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,

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 21 de noviembre de 2018, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, que marcó el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. Se tuvo debidamente en cuenta el pilar europeo de derechos sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. Las prioridades del Estudio fueron ratificadas por el Consejo Europeo del 21 de marzo de 2019. El 21 de noviembre de 2018, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Malta como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue ratificada por el Consejo Europeo el 21 de marzo de 2019. El 9 de abril de 2019, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro»).

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

- (2) Al ser un Estado miembro cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de la Unión Económica y Monetaria, Malta debe velar por la aplicación íntegra y oportuna de la Recomendación para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 1 y 2 que figuran más abajo.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Malta² fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Malta de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años anteriores, así como los avances de Malta hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (4) El 16 de abril de 2019, Malta presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019, y, el 30 de abril de 2019, su Programa de Estabilidad de 2019. A fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo³, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su acuerdo de asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica⁴.
- (6) Malta se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé un descenso del superávit global del 2 % del PIB en 2018 al 0,9 % del PIB en 2019, seguido de un incremento marginal hasta el 1,0 % del PIB en 2020 y el 1,1 % del PIB en 2021 y 2022. Tomando como base el saldo estructural recalculado⁵, se prevé que el objetivo presupuestario a medio plazo (un presupuesto equilibrado en términos estructurales) siga superándose durante todo el período del programa. De acuerdo con el Programa de Estabilidad, se espera que el déficit de las Administraciones Públicas en relación al PIB se mantenga por debajo del valor de referencia del Tratado, a saber, el 60 % del PIB, y que vaya disminuyendo gradualmente desde el 46 % del PIB en 2018 hasta aproximadamente el 33 % en 2022. Las hipótesis macroeconómicas en las que se basan estas previsiones presupuestarias son verosímiles. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un superávit del 0,6 % del PIB en 2019 y del 0,8 % del PIB en 2020, por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Desde un punto de vista global, el Consejo considera que Malta probablemente cumplirá las disposiciones del Pacto de

² SWD(2019) 1017 final.

³ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común a los datos del programa.

Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020. Al mismo tiempo, la evolución del gasto debe ser objeto de una estrecha supervisión a corto y medio plazo, especialmente ante los posibles riesgos futuros para la solidez de los ingresos.

- (7) El incremento del gasto vinculado al envejecimiento de la población representa un riesgo para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Se prevé que, en comparación con otros países de la UE, el gasto público en los sistemas de pensiones y sanidad relacionado con el envejecimiento de la población aumente de manera significativa, lo que apunta al riesgo de que también aumente el endeudamiento a largo plazo. Hay varias medidas dirigidas a mejorar la adecuación de las pensiones, por ejemplo, mediante el refuerzo de los incentivos para contratar planes de pensiones privados y acceder a regímenes profesionales de jubilación voluntarios. Los esfuerzos que se están realizando han ayudado a aumentar la oferta de mano de obra y prolongar la vida laboral, lo que ha tenido un efecto positivo en las tasas de empleo en el caso de las mujeres y los trabajadores de más edad. En 2018, el Gobierno hizo ajustes para incluir las cotizaciones efectuadas tras la edad de jubilación y permitió que los pensionistas menores de 65 años que trabajen por cuenta propia o a tiempo parcial paguen cotizaciones proporcionales a sus ingresos, todo ello con el fin de fomentar la prolongación de la vida laboral. No obstante, está previsto que la edad legal de jubilación, que se va incrementando gradualmente desde los 62 años en la actualidad, no se modifique después de 2027, cuando se sitúe en los 65 años, a pesar de que se espera que la esperanza de vida siga aumentando. El Grupo de Estrategia de Pensiones, creado en 2018, tiene previsto publicar un informe, a más tardar en diciembre de 2020, en el que se recogerán recomendaciones para mejorar la adecuación y la sostenibilidad del sistema de pensiones. Por lo que respecta a la asistencia sanitaria, hay medidas en curso dirigidas a descentralizar servicios de los hospitales a los centros de atención primaria y a mejorar la prestación de servicios de cuidados de larga duración. Los planes actuales para ampliar la capacidad de atención ambulatoria de los hospitales públicos pueden ayudar a reducir los largos tiempos de espera en determinadas especialidades. No obstante, hasta el momento el país no ha usado plenamente otras medidas destinadas a reducir el recurso innecesario a médicos especialistas y reorientar hacia la atención ambulatoria a los pacientes que acuden indebidamente a los servicios de urgencias, lo que impide mejorar la eficiencia del sistema. Con vistas a la descentralización de servicios de los hospitales a los centros de atención primaria, se está aplicando un nuevo concepto para estos centros y se está invirtiendo en la ampliación gradual del uso de la sanidad electrónica. En respuesta al incremento de la demanda de cuidados de larga duración, en 2017-2018 se introdujeron nuevos tipos de servicios comunitarios y a domicilio. A pesar del potencial de las medidas en materia de pensiones y sanidad, aún no se aprecian efectos concretos en la sostenibilidad presupuestaria.
- (8) En la última década, Malta ha experimentado una pronunciada evolución hacia el sector terciario, con un fuerte énfasis en ámbitos con vocación internacional, como los servicios financieros, el turismo y los juegos a distancia. La expansión del sector terciario ha contribuido a alimentar el crecimiento económico y generar un gran superávit de la balanza por cuenta corriente. Paralelamente, la creciente dependencia de sectores considerados vulnerables a los riesgos de integridad financiera plantea retos para el marco de gobernanza y somete a presión las capacidades de supervisión y control del cumplimiento de la normativa. En particular, el tamaño del sector financiero y de los juegos, y los esfuerzos por atraer a los operadores de criptomonedas exigen una ejecución eficaz de las medidas contra el blanqueo de capitales. El reciente aumento de los recursos humanos y presupuestarios de la Unidad

de Análisis de Inteligencia Financiera, así como la mejora de sus procedimientos y procesos, representan un avance positivo en este sentido. Las deficiencias en la gobernanza, en particular en lo referente a la lucha contra la corrupción, también pueden afectar negativamente al entorno empresarial y lastrar la inversión. Existe, sobre todo, un riesgo de conflicto de intereses en varios niveles de gobierno. Además, la unidad policial encargada de los delitos económicos carece en la actualidad de personal suficiente. En vista de este contexto, es importante contar con un marco legislativo más sólido que vaya acompañado de una aplicación oportuna y exhaustiva. Mejorar el marco de gobernanza y garantizar una aplicación eficaz son elementos clave para preservar el atractivo de Malta y proteger la economía frente a los riesgos asociados con la reputación.

- (9) El sector de los seguros está expuesto a los riesgos de la supervisión pasiva, que exige la cooperación entre los supervisores nacionales y externos. A diferencia del sector bancario, las filiales del sector de los seguros están sujetas a la supervisión «en origen», esto es, las aseguradoras registradas en Malta que ejercen actividades en otros países están bajo la supervisión directa de la autoridad reguladora maltesa. No obstante, la capacidad de supervisión todavía no se ha reforzado lo suficiente. Por otra parte, la complejidad de los modelos de negocio y los productos del ámbito de los seguros, con un interés cada vez mayor en la creación y expansión de vehículos de seguros especializados, exige una supervisión rigurosa.
- (10) Se están llevando a cabo reformas destinadas a seguir mejorando la independencia del poder judicial y el sistema judicial. Destacan, en particular, la creación de una nueva fiscalía, independiente del Fiscal General y la policía, como ya recomendó la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho («Comisión de Venecia») del Consejo de Europa en un dictamen sobre Malta adoptado en diciembre de 2018. Por otra parte, un requisito imprescindible para recoger todos los frutos de las inversiones es contar con un marco reforzado de gobernanza en el que las decisiones judiciales y las medidas de lucha contra la corrupción se ejecuten de manera eficaz.
- (11) La proporción de empresas innovadoras sigue a la zaga. Es necesario mejorar los resultados en materia de investigación e innovación mediante estrategias de especialización inteligente, de manera que se contribuya a aumentar la productividad. Malta aún no ha formulado una estrategia de competitividad coherente, global y a largo plazo para que la economía nacional ascienda en la cadena de valor. Dada la especialización de Malta en los servicios de rápido crecimiento y sus aspiraciones en relación con la tecnología de cadena de bloques, es fundamental invertir aún más en las capacidades administrativas y de supervisión. Además, para que Malta obtenga mejores resultados en el ámbito de la innovación, deberán realizarse inversiones adicionales en activos inmateriales, en particular, la investigación y el desarrollo, y será necesario abordar los déficits y carencias de capacidades, así como facilitar los vínculos entre la ciencia y las empresas, todo ello en el marco de una gobernanza más eficaz del sistema de investigación e innovación.
- (12) Malta debe promover la transición hacia una economía más sostenible y eficiente en el uso de los recursos, por ejemplo, invirtiendo en el potencial no explotado en relación con la eficiencia energética y las energías renovables, el ciclo de gestión del agua, la gestión de residuos, la lucha contra el aumento de las emisiones procedentes del aire acondicionado, la acción por el clima y una movilidad sostenible que limite las emisiones del transporte por carretera. Debido a las escasas opciones de transporte y desplazamiento como alternativa a la conducción, así como a la elevada penetración de los automóviles, la congestión vial es uno de los puntos más débiles del entorno

empresarial de Malta y sigue siendo un reto de primer orden. Además, durante los últimos cinco años han aumentado las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte por carretera. El porcentaje de energías renovables en la combinación energética ascendió hasta el 7,2 % en 2017, ligeramente por encima del nivel indicativo del 6,5 % para 2017-2018. No obstante, el consumo de energía final de Malta va en continuo aumento. A fin de cumplir los objetivos nacionales en materia de energías renovables y eficiencia energética para 2020, se requieren inversiones adicionales a corto plazo en todos los sectores. Deben adoptarse medidas de financiación de la investigación y el desarrollo o de apoyo a estas actividades con el objetivo de desarrollar tecnologías nuevas o mejoradas que permitan hacer frente a las cuestiones ligadas al medio ambiente y al cambio climático. Los costes medioambientales y sociales del auge de la construcción requieren un seguimiento más estrecho. Sería conveniente aplicar los principios de la economía circular a la eliminación de residuos de la construcción con miras a limitar su impacto medioambiental. Debe prestarse atención a las consecuencias económicas y sociales del incremento de los precios de la vivienda.

- (13) La tasa de empleo en Malta, actualmente superior a la media de la UE, sigue aumentando. Sin embargo, sería beneficioso poner especial énfasis en las personas con discapacidad. La disparidad entre el empleo masculino y el femenino sigue siendo la mayor de la UE, y la participación de las mujeres en el mercado de trabajo disminuye notablemente a partir de los 35 años, en gran medida debido a las responsabilidades familiares. Un mayor apoyo en el mercado de trabajo a los cuidadores no profesionales desempleados podría ayudar a colmar esta laguna. El recurso cada vez mayor a trabajadores extranjeros para subsanar la escasez de mano de obra y cualificaciones es fuente de problemas sociales y de sostenibilidad. En este sentido, la mejora del seguimiento y la evaluación podría ser beneficiosa para las iniciativas políticas en materia de mercado de trabajo, cualificaciones e inclusión social.
- (14) La inversión de Malta en educación y formación es relativamente elevada, pero aún no se ha traducido en mejores resultados para todos. La estrategia de inversión ganaría si se centrara más en corregir las desventajas sociales, a fin de respetar el principio del pilar social relativo a una educación de calidad e integradora. La tasa de abandono escolar prematuro sigue siendo una de las más elevadas de la UE, a pesar de las medidas dirigidas a luchar contra este fenómeno. Si bien las últimas medidas adoptadas también han tratado de mejorar el carácter integrador de la educación superior, los resultados a este nivel todavía están por debajo de la media de la UE y plantean problemas en relación con las competencias. Aunque la participación en el aprendizaje para adultos va en aumento, sigue siendo baja en el caso de las personas poco cualificadas y las inactivas.
- (15) Es fundamental combatir la planificación fiscal abusiva para que los sistemas impositivos sean más eficientes y justos, tal como se reconoce en la Recomendación para la zona del euro de 2019. Los efectos indirectos de las estrategias de planificación fiscal abusiva de los contribuyentes entre los Estados miembros requieren una acción coordinada de las políticas nacionales que complemente la legislación de la UE. Malta ha adoptado medidas contra la planificación fiscal abusiva, pero el alto nivel de pagos en concepto de cánones y dividendos como porcentaje del PIB sugiere que la normativa fiscal del país es aprovechada por empresas que practican una planificación fiscal abusiva. La ausencia de retención de impuestos sobre los pagos salientes (es decir, de residentes en la UE a residentes en países terceros) de dividendos, intereses y cánones realizados por empresas establecidas en Malta puede dar lugar a la elusión de

impuestos respecto de dichos pagos en caso de que tampoco estén sujetos al impuesto en el país beneficiario. Si bien el régimen maltés de deducción de los intereses teóricos contribuirá a reducir el sesgo en favor del endeudamiento, las normas de este régimen dirigidas a luchar contra las prácticas abusivas, combinadas con una tasa generosa y un régimen basado en valores, merecen un estrecho seguimiento a fin de prevenir todo uso indebido con fines de planificación fiscal abusiva. Aunque el programa para inversores individuales y el programa de residencia y visado malteses no otorguen automáticamente la residencia a efectos fiscales, si se reúnen los requisitos, los ingresos pueden quedar exentos en virtud del régimen «non dom», en caso de que no se transfieran a Malta, sin obligación material de presencia física. Así pues, estos programas pueden facilitar la planificación fiscal abusiva, y la OCDE ha señalado que presentan un riesgo potencialmente elevado de que se aprovechen para eludir el intercambio automático de información sobre cuentas financieras.

- (16) La programación de los fondos de la UE para el período 2021-2027 podría contribuir a subsanar algunas de las deficiencias detectadas en las recomendaciones, en particular, en los ámbitos contemplados en el anexo D del informe específico⁶. Ello permitiría a Malta hacer el mejor uso posible de esos fondos en los sectores identificados.
- (17) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Malta y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019 y el Programa Nacional de Reformas de 2019, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Malta en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Malta, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (18) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019 y estima que cabe esperar que Malta cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

RECOMIENDA a Malta que tome medidas en 2019 y 2020 con el fin de:

- 1. Garantizar la sostenibilidad presupuestaria de los sistemas sanitario y de pensiones, en particular mediante la restricción de la jubilación anticipada y el ajuste de la edad legal de jubilación, habida cuenta del aumento previsto de la esperanza de vida.
- 2. Revisar los aspectos del régimen tributario que puedan facilitar la planificación fiscal abusiva por parte de particulares y de multinacionales, en concreto a través de los pagos salientes. Consolidar el marco general de gobernanza, en particular prosiguiendo los esfuerzos dirigidos a detectar y perseguir la corrupción. Seguir progresando en lo que respecta al refuerzo del marco de lucha contra el blanqueo de capitales, especialmente por lo que se refiere a la capacidad de ejecución. Consolidar la independencia del poder judicial, en particular las salvaguardias para los nombramientos y las destituciones judiciales, y crear un servicio fiscal independiente.

⁶

SWD(2019) 1017 final.

3. Centrar la política económica de inversión en la investigación y la innovación, la gestión de los recursos naturales, la eficiencia en el uso de los recursos y la energía, el transporte sostenible, la reducción de la congestión del tráfico, y la educación y formación integradoras.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente