



Bruxelas, 2 de julho de 2019
(OR. en)

10171/19

ECOFIN 626
UEM 229
SOC 478
EMPL 367
COMPET 507
ENV 598
EDUC 313
RECH 346
ENER 350
JAI 708
FSTR 129
REGIO 165

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9943/19 - COM(2019) 518 final
Assunto:	RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de Malta para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Malta para 2019

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, revisto e aprovado por vários comités do Conselho, com base na proposta da Comissão COM(2019) 518 final.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

relativa ao Programa Nacional de Reformas de Malta para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Malta para 2019

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 económicas¹, nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

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,

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

Considerando o seguinte:

- (1) Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. A referida análise tomou devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho², a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo identificado Malta como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou ainda uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro³ ("Recomendação para a área do euro de 2019"), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro ("recomendações relativas à área do euro")
- (2) Enquanto Estado-Membro cuja moeda é o euro, e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da União Económica e Monetária, Malta deverá garantir a execução plena e atempada da recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 2 e 3 *infra*. Em especial, centrar a política económica relacionada com o investimento nos domínios especificados e em medidas fiscais contribuirá para dar resposta à segunda recomendação relativa à área do euro no que respeita ao apoio ao investimento e à luta contra o planeamento fiscal agressivo.
- (3) O relatório de 2019 relativo a Malta foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados por Malta em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018⁴, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados por Malta na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020.

² Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos (JO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

³ JO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

⁴ JO C 320 de 10.9.2018, p. 76.

- (4) Em 16 de abril de 2019, Malta apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e, em 30 de abril de 2019, o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (5) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ("FEEI") para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁵, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma boa governação económica.

⁵ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

(6) Malta encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2019, as projeções do governo apontam para uma diminuição do excedente nominal, que passará de 2 % do PIB em 2018 para 0,9 % do PIB em 2019, seguida de um aumento marginal para 1 % do PIB em 2020, e posteriormente para 1,1 % do PIB em 2021 e 2022. Com base no saldo estrutural recalculado⁶, o objetivo orçamental de médio prazo – que corresponde a um orçamento equilibrado em termos estruturais – continua a ser superado ao longo de todo o período de programação. De acordo com o Programa de Estabilidade, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá permanecer abaixo do valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado e descer gradualmente, passando de 46 % do PIB em 2018 para cerca de 33 % em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é realista. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, o saldo estrutural deverá registar um excedente de 0,6 % do PIB em 2019 e de 0,8 % do PIB em 2020, acima do objetivo orçamental de médio prazo. Em termos gerais, o Conselho entende que Malta deverá poder cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020. Simultaneamente, a evolução da despesa deverá ser acompanhada de perto, tanto a curto como a médio prazo, atendendo em especial aos eventuais riscos futuros para a solidez das receitas.

⁶ Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (7) O aumento das despesas ligadas ao envelhecimento demográfico representa um risco para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. Prevê-se que a despesa pública relacionada com o envelhecimento da população aumente significativamente nos sistemas de pensões e de saúde em comparação com outros Estados-Membros, o que implica um risco de aumento da dívida a longo prazo. Várias medidas têm por objetivo aumentar a adequação das pensões, nomeadamente através do reforço dos incentivos à poupança-reforma privada e às pensões complementares de reforma. Os esforços em curso contribuirão para aumentar a oferta de mão de obra e prolongar a vida ativa, com um impacto positivo nas taxas de emprego das mulheres e dos trabalhadores mais idosos. Em 2018, o governo introduziu ajustamentos para incluir as contribuições pagas após a idade de reforma e permitiu que os titulares de uma pensão com menos de 65 anos trabalhassem por conta própria e a tempo parcial pagando contribuições proporcionais aos seus rendimentos, promovendo assim uma vida ativa mais longa. No entanto, a idade legal de reforma – que aumentará gradualmente do seu nível atual, 63 anos – deverá permanecer inalterada após 2027, fixando-se nos 65 anos, apesar de um novo aumento da esperança de vida. O Grupo de Estratégia para as Pensões, criado em 2018, deverá publicar um relatório até dezembro de 2020 com recomendações para melhorar a adequação e a sustentabilidade do sistema de pensões. No que diz respeito aos cuidados de saúde, estão em curso medidas destinadas a descentralizar os serviços hospitalares para os cuidados primários e a melhorar a prestação de serviços de cuidados continuados. Os atuais planos de expansão da capacidade dos hospitais públicos para prestar cuidados ambulatoriais podem ajudar a diminuir os longos tempos de espera em determinadas especialidades. No entanto, até agora não foram plenamente utilizadas outras medidas para reduzir as consultas de especialidade desnecessárias e redirecionar as falsas urgências para os cuidados ambulatoriais, impedindo assim a efetiva melhoria da eficiência do sistema. Está a ser aplicado um novo conceito para os centros de cuidados primários e estão a realizar-se investimentos para alargar gradualmente a utilização da saúde em linha, com vista a descentralizar os serviços dos hospitais para os cuidados de saúde primários. Em consequência da crescente procura de cuidados continuados, foram introduzidos em 2017-2018 novos tipos de serviços de cuidados de proximidade e de cuidados ao domicílio. Apesar do seu potencial, o impacto das medidas no domínio das pensões e dos cuidados de saúde na sustentabilidade orçamental ainda não se concretizou.

- (8) Na última década, Malta registou uma reorientação acentuada para o setor dos serviços, com uma forte incidência em áreas de orientação internacional como os serviços financeiros, o turismo e os jogos em linha. A expansão do setor dos serviços contribuiu para o crescimento económico e a criação de um grande excedente na balança de transações correntes. Ao mesmo tempo, a crescente dependência de setores considerados vulneráveis a riscos de integridade financeira cria desafios ao quadro de governação, exercendo pressão sobre a capacidade de supervisão e de execução. Em especial, a dimensão do setor financeiro e do setor dos jogos e os esforços para atrair operadores de criptomoedas exigem uma execução efetiva das medidas contra o branqueamento de capitais. O recente aumento dos recursos humanos e orçamentais da unidade de análise de informações financeiras, bem como o reforço dos seus procedimentos e processos, são passos positivos. As vulnerabilidades da governação, em especial na luta contra a corrupção, podem afetar negativamente o ambiente empresarial e entravar o investimento. Existe, nomeadamente, um risco de conflito de interesses a vários níveis da administração. Além disso, a unidade de crimes económicos da polícia não dispõe de pessoal suficiente. Neste contexto, é importante associar um quadro legislativo reforçado com uma execução atempada e exaustiva. Melhorar o quadro de governação e assegurar uma execução efetiva é um elemento fundamental para preservar a atratividade de Malta e proteger a economia dos riscos de reputação.
- (9) O setor dos seguros está exposto a riscos de supervisão passiva, sendo essencial a cooperação entre supervisores nacionais e externos. Ao contrário do setor bancário, a supervisão das filiais no setor dos seguros está sujeita a supervisão no país de origem, ou seja, as companhias de seguros registadas em Malta e com atividades noutros países estão sob supervisão direta da entidade reguladora maltesa. No entanto, a capacidade de supervisão ainda não foi suficientemente reforçada. Além disso, a complexidade dos modelos de negócio e dos produtos de seguros, associada a uma cada vez maior apetência pelo estabelecimento e expansão de veículos de seguros especializados, requer uma supervisão rigorosa.

- (10) Estão em curso reformas que visam continuar a melhorar a independência do poder judicial. Inclui-se aqui, em especial, a criação de um novo serviço do Ministério Público, independente do Procurador-Geral e da polícia, tal como recomendado também pela Comissão de Veneza do Conselho da Europa para a Democracia pelo Direito (Comissão de Veneza), num parecer sobre Malta, adotado em dezembro de 2018. Além disso, o reforço do quadro de governação, nomeadamente a execução efetiva das decisões judiciais e das medidas anticorrupção, constitui um pré-requisito para a obtenção de todos os benefícios do investimento.
- (11) A percentagem de empresas inovadoras continua fraca. O desempenho da investigação e da inovação precisa de ser reforçado através de uma especialização inteligente, de modo a que possa contribuir para o crescimento da produtividade. Malta ainda não definiu uma estratégia de competitividade coerente, abrangente e de longo prazo que faça a economia nacional subir na cadeia de valor. Dada a especialização de Malta em serviços de rápido crescimento e as suas aspirações em termos de tecnologia de cadeia de blocos, é essencial investir ainda mais na capacidade administrativa e de supervisão. Além disso, um melhor desempenho de Malta em termos de inovação exigirá mais investimentos em ativos incorpóreos, inclusive em investigação e desenvolvimento (I&D), focalizados nos défices e lacunas de competências e facilitando as ligações entre a ciência e as empresas, no quadro de uma governação mais eficaz do sistema de investigação e inovação.

- (12) Malta precisa de promover a transição para uma economia mais sustentável e eficiente em termos de recursos, por exemplo investindo no potencial inexplorado da eficiência energética e das energias renováveis, no ciclo de gestão da água, na gestão de resíduos, na luta contra as emissões crescentes dos sistemas de ar condicionado, na ação climática e na mobilidade sustentável, que reduzirá as emissões provenientes do transporte rodoviário. Dadas as alternativas limitadas à utilização do automóvel para os transportes e as deslocações, bem como a elevada taxa de penetração do automóvel, o congestionamento rodoviário é um dos aspetos mais negativos do ambiente empresarial de Malta e continua a representar um importante desafio. Além disso, as emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes rodoviários aumentaram fortemente nos últimos cinco anos. A percentagem de energias renováveis no cabaz energético aumentou para 7,2 % em 2017, ligeiramente acima do nível da trajetória indicativa para 2017/2018, que era de 6,5 %. No entanto, o consumo final de energia de Malta continua a aumentar. São necessários novos investimentos em todos os setores a curto prazo, a fim de atingir os objetivos nacionais em matéria de energias renováveis e de eficiência energética para 2020. Deverão ser aplicadas medidas de financiamento ou de apoio à I&D de tecnologias novas/melhoradas que visem o ambiente e as alterações climáticas. Os custos ambientais e sociais da forte expansão do imobiliário requerem um acompanhamento mais rigoroso. Os princípios da economia circular deverão ser aplicados à eliminação dos resíduos da construção, a fim de limitar o seu impacto ambiental. As consequências económicas e sociais do aumento do custo da habitação requerem atenção.
- (13) A taxa de emprego em Malta, atualmente superior à média da União, continua a aumentar. A este respeito, poderia ser dada especial atenção às pessoas com deficiência. As disparidades no emprego entre homens e mulheres continuam a ser as mais acentuadas da União e a participação das mulheres no mercado de trabalho diminuiu a partir dos 40 anos, em grande parte devido às responsabilidades familiares. Um maior apoio do mercado de trabalho aos cuidadores informais desempregados poderia colmatar esta lacuna. O crescente recurso a mão de obra estrangeira para fazer face à escassez de mão de obra e de qualificações cria desafios sociais e de sustentabilidade. As iniciativas políticas nos domínios do mercado de trabalho, das competências e da inclusão social poderiam beneficiar de um melhor acompanhamento e avaliação.

- (14) Malta investe montantes relativamente elevados na educação e na formação mas, embora se tenha globalmente registado um aumento na participação e na taxa de sucesso, isso ainda não se traduz em melhores resultados para todos. A estratégia de investimento beneficiaria de uma maior ênfase na correção das desvantagens sociais, a fim de estar em consonância com o princípio do Pilar Europeu dos Direitos Sociais em matéria de qualidade e educação inclusiva. As medidas tomadas ao longo da última década conduziram a uma redução do abandono escolar precoce, mas a taxa de abandono é ainda uma das mais elevadas da União. As medidas recentemente tomadas procuram também melhorar a inclusividade do ensino superior, mas a taxa de sucesso a este nível continua a ser inferior à média da União e suscita problemas em matéria de competências. A participação na educação de adultos está a aumentar, mas continua a ser reduzida para as pessoas pouco qualificadas e as pessoas inativas.
- (15) A luta contra o planeamento fiscal agressivo é essencial para tornar os sistemas fiscais mais eficientes e mais justos, tal como reconhecido na Recomendação para a área do euro de 2019. Os efeitos de repercussão entre os Estados-Membros decorrentes das estratégias de planeamento fiscal agressivo implementadas pelos contribuintes exigem uma ação coordenada das políticas nacionais para complementar a legislação da União. Embora Malta tenha adotado medidas contra as estratégias de planeamento fiscal agressivo, o elevado nível de pagamentos de *royalties* e dividendos em percentagem do PIB indica que as regras fiscais vigentes no país podem ser utilizadas pelas empresas que praticam um planeamento fiscal agressivo. A ausência de impostos com retenção na fonte sobre pagamentos ao estrangeiro (ou seja, efetuados por residentes da União a residentes de países terceiros) de dividendos, juros e *royalties* efetuados por empresas sediadas em Malta pode levar a que esses pagamentos não sejam de todo tributados, se também não estiverem sujeitos a imposto na jurisdição do beneficiário. Muito embora o regime maltês de dedução dos juros nocionais contribua para reduzir o endividamento, as regras antiabuso, associadas a uma taxa generosa e a um regime baseado em ações, exigem um acompanhamento rigoroso a fim de prevenir toda e qualquer utilização abusiva para efeitos de planeamento fiscal agressivo. Embora o Programa para Investidores Individuais e o Programa de Residência e Vistos de Malta não concedam automaticamente a residência para efeitos fiscais, se estiverem reunidos determinados requisitos, o rendimento pode ficar isento ao abrigo do regime dos não residentes sem requisitos materiais de presença física, desde que o rendimento não seja transferido para Malta. Esses programas podem facilitar as práticas de planeamento fiscal agressivo e foram identificados pela OCDE como tendo um risco potencialmente elevado de utilização abusiva para contornar a troca automática de informações de contas financeiras.

- (16) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório relativo ao país, permitindo que Malta utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados.
- (17) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de Malta, que publicou no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou igualmente o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas a Malta em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica em Malta, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante um contributo a nível da União para as futuras decisões nacionais.
- (18) À luz da presente avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade para 2019 e entende⁷ que Malta deverá poder cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, Malta tome medidas no sentido de:

1. Assegurar a sustentabilidade orçamental dos sistemas de saúde e de pensões, nomeadamente restringindo as reformas antecipadas e ajustando a idade legal de reforma em função do aumento previsto da esperança de vida;
2. Corrigir os aspetos do sistema fiscal que possam facilitar o planeamento fiscal agressivo por parte de indivíduos e multinacionais, nomeadamente através de pagamentos ao estrangeiro; reforçar o quadro de governação global, nomeadamente prosseguindo os esforços para detetar e reprimir a corrupção; continuar os progressos em curso no sentido de reforçar o quadro de luta contra o branqueamento de capitais, nomeadamente no que diz respeito às execuções; reforçar a independência do poder judicial, em especial as salvaguardas relativas a nomeações e exonerações de magistrados, e criar um Ministério Público separado;

⁷ Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

3. Centrar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação, na gestão dos recursos naturais, na eficiência energética e dos recursos, no transporte sustentável, na redução do congestionamento do tráfego e na educação e formação inclusivas.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente
