C/2024/6813

29.11.2024

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 21 de outubro de 2024

sobre as políticas económicas, orçamentais, de emprego e estruturais da Estónia

(C/2024/6813)

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 (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho [1], nomeadamente o artigo 3.º, n.º 3,

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,

Considerando o seguinte:

(1) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho [2], que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência («Mecanismo»), entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo presta apoio financeiro aos Estados-Membros para a execução de reformas e investimentos, implicando um estímulo orçamental financiado pela União. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas, o Mecanismo contribui para a recuperação económica e social e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis, em particular reformas e investimentos para promover a transição ecológica e digital e tornar mais resilientes as economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar as finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo, melhorar a coesão territorial na União e apoiar a prossecução da execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

(2) O Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho [3] («Regulamento REPowerEU»), que foi adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa eliminar progressivamente a dependência da União das importações de combustíveis fósseis russos, contribuindo assim para garantir a segurança energética e diversificar o aprovisionamento energético da União e aumentando, ao mesmo tempo, a utilização das energias renováveis, as capacidades de armazenamento de energia e a eficiência energética. A Estónia acrescentou um novo capítulo REPowerEU ao seu plano nacional de recuperação e resiliência, a fim de financiar reformas e investimentos essenciais que contribuam para a consecução dos objetivos REPowerEU.

(3) Em 16 de março de 2023, a Comissão publicou uma comunicação, intitulada «Competitividade da UE a longo prazo: visão além de 2030», que visa fundamentar as decisões relativas às políticas e criar as condições-quadro para aumentar o crescimento. A comunicação define a competitividade em termos de nove vetores que se reforçam mutuamente, entre os quais o acesso ao capital privado, a investigação e inovação, a educação e competências e um mercado único funcional surgem como prioridades estratégicas fundamentais para a reforma e o investimento, com

[1] JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

[3] Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de fevereiro de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755 e a Diretiva 2003/87/CE (JO L 63 de 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

vista a dar resposta aos atuais desafios em matéria de produtividade e a reforçar a competitividade a longo prazo da União e dos seus Estados-Membros. Em 14 de fevereiro de 2024, a Comissão publicou uma comunicação intitulada «Relatório anual de 2024 do mercado único e da competitividade». Essa comunicação descreve em pormenor os pontos fortes e os desafios do mercado único europeu em matéria de competitividade, e acompanha os desenvolvimentos anuais com base nos nove vetores da competitividade identificados.

(4) Em 21 de novembro de 2023, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024, que assinala o início do Semestre Europeu de 2024. Em 22 de março de 2024, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024, que se centram nas quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Em 21 de novembro de 2023, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho ([4]), a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2024, no qual não identificou a Estónia como um dos Estados-Membros que podem ser afetados ou que podem correr o risco de ser afetados por desequilíbrios e relativamente aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente um parecer sobre o projeto de plano orçamental da Estónia para 2024. A Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2024, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro ([5]) («Recomendação de 2024 sobre a área do euro») em 12 de abril de 2024 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 11 de março de 2024.

(5) Em 30 de abril de 2024, entrou em vigor o novo quadro de governação económica da União, que inclui o novo Regulamento (UE) 2024/1263, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral, o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho ([6]), relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, com a redação que lhe foi dada, bem como a Diretiva 2011/85/UE do Conselho ([7]), relativa aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, com a redação que lhe foi dada. Os objetivos do novo quadro de governação económica consistem em fomentar finanças públicas sólidas e sustentáveis, um crescimento sustentável e inclusivo e a resiliência, através de reformas e investimentos, bem como prevenir défices orçamentais excessivos. O novo quadro de governação económica promove também a apropriação nacional e coloca uma maior ênfase no médio prazo, associada a uma aplicação mais eficaz e coerente. Cada Estado-Membro tem de apresentar ao Conselho e à Comissão um plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo. Um plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo contém os compromissos orçamentais e em matéria de reformas e de investimentos assumidos pelo Estado-Membro, e abrange um horizonte de planeamento de quatro ou cinco anos em função da duração normal da legislatura nacional. A trajetória das despesas líquidas ([8]) nos planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo tem de cumprir os requisitos do Regulamento (UE) 2024/1263, nomeadamente colocar ou manter a dívida pública numa trajetória descendente plausível até ao final do período de ajustamento, ou mantê-la em níveis prudentes, inferiores a 60 % do produto interno bruto (PIB), bem como reduzir e/ou manter o défice orçamental das administrações públicas de modo a que fique abaixo do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado a médio prazo. Caso um Estado-Membro se comprometa a concretizar um conjunto relevante de reformas e investimentos em conformidade com os critérios estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/1263, o período de ajustamento pode ser prorrogado, no máximo, por três anos. A fim de apoiar a elaboração desses planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo, a Comissão publicou, em 21 de junho de 2024, orientações sobre as informações a incluir pelos Estados-Membros nos seus planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo e nos seus relatórios anuais de progresso. Em conformidade com os artigos 5.º e 36.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a Comissão transmitiu aos Estados-Membros trajetórias de referência e informações técnicas, quando aplicável. Os Estados-Membros têm de apresentar os seus planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo até 20 de setembro de 2024, a menos que o Estado-Membro e a Comissão decidam prorrogar esse prazo por um período razoável. Em conformidade com os respetivos regimes jurídicos nacionais, os Estados-Membros podem debater os seus projetos de planos de médio prazo com os respetivos parlamentos nacionais, solicitar às instituições orçamentais independentes que emitam parecer e realizar uma consulta dos parceiros sociais e de outras partes interessadas nacionais.

([4]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Recomendação do Conselho, de 12 de abril de 2024, sobre a política económica da área do euro (JO C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, p. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L 306 de 23.11.2011, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Despesas líquidas na aceção do artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento (UE) 2024/1263: por «despesas líquidas», entende-se as despesas públicas líquidas de: i) despesas com juros, ii) medidas discricionárias em matéria de receitas, iii) despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, iv) despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, v) elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego e vi) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

(6) Em 2024, o Semestre Europeu continua a evoluir em consonância com a execução do Mecanismo. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência continua a ser essencial para a realização das prioridades estratégicas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos ajudam a responder eficazmente à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país correspondentes formuladas nos últimos anos. As recomendações específicas por país relativas a 2019, 2020, 2022 e 2023 continuam a ser igualmente pertinentes para os planos de recuperação e resiliência que foram revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(7) Em 18 de junho de 2021, a Estónia apresentou à Comissão o seu plano nacional de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/241. Nos termos do artigo 19.º do Regulamento (UE) 2021/241, a Comissão avaliou a relevância, eficácia, eficiência e coerência do plano de recuperação e resiliência, em conformidade com as orientações de avaliação constantes do anexo V do mesmo regulamento. Em 29 de outubro de 2021, o Conselho adotou a sua decisão de execução relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Estónia ([9]), que foi alterada em 16 de junho de 2023, nos termos do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241 a fim de atualizar a contribuição financeira máxima para o apoio financeiro não reembolsável, bem como para incluir o capítulo REPowerEU ([10]). A disponibilização das parcelas está subordinada à adoção de uma decisão da Comissão, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, que indique que a Estónia cumpriu de forma satisfatória os marcos e metas pertinentes estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos marcos e metas anteriormente cumpridos.

(8) Em 25 de abril de 2024, a Estónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2024 e, em 30 de abril de 2024, o seu Programa de Estabilidade para 2024, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho ([11]). Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas para 2024 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pela Estónia sobre os progressos realizados na concretização do seu plano de recuperação e resiliência.

(9) Em 19 de junho de 2024, a Comissão publicou o relatório específico de 2024 relativo à Estónia. Nesse relatório, avaliou os progressos realizados pela Estónia em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho entre 2019 e 2023 e fez o balanço da execução, pela Estónia, do seu plano de recuperação e resiliência. Com base nessa análise, o relatório identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como a desafios novos e emergentes. O relatório avaliou igualmente os progressos realizados pela Estónia na execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da União em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

(10) De acordo com os dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Estónia aumentou de 1,0 % do PIB em 2022 para 3,4 % em 2023, enquanto a dívida das administrações públicas aumentou de 18,5 % do PIB no final de 2022 para 19,6 % no final de 2023. Tal como anunciado na comunicação da Comissão de 8 de março de 2023, intitulada «Orientações em matéria de política orçamental para 2024», a Comissão está a dar o primeiro passo para a abertura de procedimentos por défice excessivo com base nos dados de execução relativos a 2023, em conformidade com as disposições jurídicas em vigor. Em 19 de junho de 2024, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do Tratado. Esse relatório analisava a situação orçamental da Estónia, dado que, em 2023, o seu défice das administrações públicas havia excedido o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que, à luz dessa análise e após ter em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro formulado nos termos do artigo 126.º, n.º 4, do Tratado, a Comissão não iria propor, em julho de 2024, a abertura de um procedimento relativo aos défices excessivos relativamente à Estónia.

(11) Em 12 de julho de 2022, o Conselho recomendou ([12]) que a Estónia tomasse medidas, em 2023, para assegurar que o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional seja conforme com uma orientação globalmente neutra da política orçamental, tendo em conta a continuação do apoios temporários e específicos dirigidos aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e às pessoas que fogem da Ucrânia. Ao mesmo tempo, recomendou à Estónia que ajustasse as despesas correntes em função da evolução da situação. Recomendou igualmente que a Estónia aumentasse o investimento público com vista

([9]) ST 12532/21 INIT; ST 12532/21 ADD 1.

([10]) Decisão de Execução do Conselho, de 16 de junho de 2023, que altera a Decisão de Execução, de 29 de outubro de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Estónia (ST 9367/2023 INIT; ST 9367/23 ADD 1).

([11]) 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 (JO L 209 de 2.8.1997, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj).

([12]) Recomendação do Conselho, de 12 de julho de 2022, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Estónia para 2022 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Estónia para 2022 (JO C 334 de 1.9.2022, p. 44).

a assegurar as transições ecológica e digital e a segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo e a outros fundos da União. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental ([13]) em 2023 foi expansionista em 1,6 % do PIB, num contexto de elevada inflação. Em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) deu um contributo expansionista para a orientação orçamental equivalente a 1,0 % do PIB. Tal inclui a redução em 0,1 % do PIB do custo das medidas de apoio de emergência orientadas para os agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia, bem como a redução em 0,2 % do PIB dos custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia. Por conseguinte, o contributo expansionista das despesas correntes primárias líquidas financiadas a nível nacional em 2023 deveu-se apenas parcialmente ao apoio às pessoas que fogem da Ucrânia. O crescimento expansionista das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) foi impulsionado por despesas mais elevadas com os salários e pensões da função pública, juntamente com novos programas permanentes de despesas nos domínios da defesa, educação e abono de família, que não foram acompanhadas de aumentos proporcionais do lado das receitas. Em suma, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional em 2023 não foi consentâneo com a Recomendação do Conselho de 12 de julho de 2022. As despesas financiadas por subvenções no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União ascenderam a 1,4 % do PIB em 2023. O investimento financiado a nível nacional ascendeu a 5,8 % do PIB em 2023, um aumento anual de 1,4 pontos percentuais em relação a 2022. A Estónia financiou investimentos adicionais através do Mecanismo e de outros fundos da União. A Estónia financiou investimentos públicos em prol da transição ecológica e digital e da segurança energética, tais como o desenvolvimento de serviços de eventos e de um portal digital para os empresários, a capitalização do Fundo Verde (que realiza investimentos em fundos de capital de risco e investimentos em capitais próprios de empresas) e o reforço da rede elétrica para aumentar a capacidade de produção de energias renováveis e assegurar a adaptação às alterações climáticas. Esses investimentos públicos são financiados pelo Mecanismo.

(12) No Programa de Estabilidade para 2024, o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais prevê um crescimento do PIB real de 0,0 % em 2024 e de 2,0 % em 2025, e uma inflação medida pelo índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC) de 3,6 % em 2024 e de 2,7 % em 2025. O défice das administrações públicas deverá aumentar para 3,5 % do PIB em 2024 ([14]) e 3,0 % do PIB em 2025, enquanto o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar para 22,6 % no final de 2024 e para 24,9 % no final de 2025. Após 2025, prevê-se que o défice das administrações públicas diminua gradualmente para 2,2 % do PIB em 2026, 1,4 % em 2027 e 0,8 % em 2028. Por conseguinte, o saldo das administrações públicas não deverá exceder o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado a partir de 2025. Por seu lado, após 2025, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar para 26,2 % em 2026 e depois diminuir gradualmente para 26,0 % em 2027 e 25,0 % em 2028.

(13) Nas suas previsões da primavera de 2024, a Comissão aponta para uma contração do PIB real de 0,5 % em 2024 e para um crescimento de 3,1 % em 2025, e para uma inflação medida pelo IHPC de 3,4 % em 2024 e de 2,1 % em 2025.

(14) As previsões da Comissão da primavera de 2024 projetam um défice orçamental de 3,4 % do PIB em 2024 e um aumento do rácio dívida pública/PIB para 21,4 % até ao final do mesmo ano. O aumento do rácio da dívida pública em 2024 reflete principalmente o impacto do défice das administrações públicas. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental em 2024 deverá ser globalmente neutra, situando-se em 0,1 % do PIB.

(15) As previsões da Comissão da primavera de 2024 apontam para que as despesas financiadas por apoio não reembolsável («subvenções») no âmbito do Mecanismo representem 0,9 % do PIB em 2024, contra 0,3 % do PIB em 2023. As despesas financiadas por subvenções ao abrigo do Mecanismo permitirão investimentos de elevada qualidade e reformas conducentes à melhoria da produtividade, sem impacto direto no saldo ou na dívida das administrações públicas da Estónia.

(16) Em 14 de julho de 2023, o Conselho recomendou ([15]) que a Estónia assegurasse uma política orçamental prudente, nomeadamente limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional em 2024 a um máximo de 4,9 %. Aquando da execução dos seus orçamentos para 2023 e da elaboração dos seus projetos de planos orçamentais para 2024, os Estados-Membros foram convidados a ter em conta o facto de que a Comissão iria

([13]) A orientação orçamental é definida como uma medida da variação anual da situação orçamental subjacente das administrações públicas. Visa avaliar o impulso económico decorrente das políticas orçamentais financiadas tanto a nível nacional como pelo orçamento da União. A orientação orçamental é medida como a diferença entre: i) o crescimento potencial a médio prazo e ii) a variação das despesas primárias líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas (e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19), incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União.

([14]) As autoridades estónias informaram a Comissão de que o Governo acordou e enviou ao parlamento nacional, em 5 de junho de 2024, um orçamento suplementar para 2024 (Lei do Orçamento de Estado Adicional de 2024, 456 SE), aprovado em primeira leitura no parlamento nacional em 10 de junho e em segunda leitura em 14 de junho, com a terceira leitura prevista para 19 de junho de 2024. Este orçamento suplementar deverá reduzir o défice nominal em 0,4 % do PIB (em grande medida por via de cortes permanentes nas despesas, mas incluindo também medidas com efeito de aumento das receitas).

([15]) Recomendação do Conselho, de 14 de julho de 2023, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Estónia para 2023 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Estónia para 2023 (JO C 312 de 1.9.2023, p. 49).

propor ao Conselho a abertura de procedimentos por défice excessivo baseados no défice com base nos dados de execução relativos a 2023. Segundo as previsões da Comissão da primavera de 2024, o saldo estrutural da Estónia deverá ser de - 0,7 % do PIB em 2024 (face a - 1,3 % do PIB em 2023), o que corresponde ao objetivo orçamental de médio prazo (OMP) do país de um saldo estrutural de - 0,75 % do PIB. Por conseguinte, a avaliação confirma que a Estónia cumpriu o que foi recomendado pelo Conselho.

(17) Além disso, o Conselho recomendou à Estónia que tomasse medidas no sentido de eliminar progressivamente as medidas de apoio de emergência à energia em vigor, utilizando as correspondentes poupanças para reduzir o défice público, o mais rapidamente possível em 2023 e 2024. O Conselho recomendou ainda que, se novos aumentos dos preços da energia exigissem medidas de apoio novas ou continuadas, a Estónia assegurasse que tais medidas de apoio fossem orientadas para a proteção dos agregados familiares e empresas vulneráveis, tivessem um custo acessível do ponto de vista orçamental e preservassem os incentivos à poupança de energia. Nas suas previsões da primavera de 2024, a Comissão estimou o custo orçamental líquido ([16]) das medidas de apoio de emergência à energia em 0,2 % do PIB em 2023 e em 0,0 % em 2024 e 2025. As medidas de apoio de emergência à energia foram eliminadas em 2023 e 2024. Esta situação é consentânea com a recomendação do Conselho.

(18) O Conselho recomendou ainda que a Estónia preservasse o investimento público financiado a nível nacional e assegurasse a absorção efetiva das subvenções ao abrigo do Mecanismo e de outros fundos da União, em especial para promover as transições ecológica e digital. De acordo com as previsões da primavera de 2024 apresentadas pela Comissão, o investimento público financiado a nível nacional deverá aumentar, passando de 5,8 % do PIB em 2023 para 6,3 % do PIB em 2024. Este valor é consentâneo com a recomendação do Conselho.

(19) Com base nas medidas políticas já conhecidas à data da sua finalização e num cenário de políticas inalteradas, as previsões da Comissão da primavera de 2024 apontam para um défice das administrações públicas de 4,3 % do PIB em 2025. O aumento do défice em 2025 reflete principalmente o impacto líquido de uma reforma do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares que deverá reduzir as receitas públicas. Prevê-se que o rácio dívida pública/PIB aumente para 24,6 % até ao final de 2025. O aumento do rácio dívida pública/PIB em 2025 reflete principalmente o impacto do défice das administrações públicas.

(20) As receitas fiscais da Estónia em percentagem do PIB aumentaram em 2023, mas mantêm-se significativamente abaixo da média da União, o que limita o financiamento disponível para as despesas públicas com os cuidados de saúde, os cuidados continuados e a proteção social. Em 2022, as receitas provenientes dos impostos sobre imóveis, que são dos impostos menos prejudiciais para o crescimento, ascenderam a apenas 0,3 % do PIB, cerca de sete vezes abaixo da média da União. A Estónia cobrou menos de um terço da média da União em impostos sobre o capital (2,7 % do PIB), aplicou alguns dos mais baixos impostos sobre os transportes na União e é um dos poucos Estados-Membros que não cobra um imposto automóvel anual. Além disso, a carga fiscal está distribuída de forma desigual e as futuras reformas fiscais deverão aumentar ainda mais as desigualdades. Mais especificamente, prevê-se que, em 2025, o aumento da taxa do imposto sobre o rendimento de 20 % para 22 % e o aumento da isenção fiscal de base, juntamente com o alargamento do seu âmbito de aplicação de modo a abranger todos os contribuintes, sejam regressivos. Além disso, o imposto sobre o rendimento do trabalho na Estónia, embora próximo da média da União (17,2 % do PIB), é regressivo, tributando os níveis de rendimento mais elevados a uma taxa efetiva mais baixa. A despesa pública com a proteção social diminuiu em 2022 e continua a ser significativamente inferior à média da União, o que se traduz em níveis relativamente baixos e numa cobertura limitada das prestações sociais, estando as pensões de velhice entre as mais baixas da União. As despesas com os serviços públicos em geral situam-se em 3,7 % do PIB, quase dois terços abaixo da média da União.

(21) A Estónia adotou várias reformas para melhorar a acessibilidade e a comportabilidade dos cuidados continuados e dos cuidados de saúde. Embora as reformas estejam a avançar na direção certa, o financiamento sustentável dos cuidados continuados e dos cuidados de saúde ainda não está assegurado. Em consequência, os pagamentos diretos continuam num nível elevado e as necessidades de cuidados médicos não satisfeitas aumentaram. O acesso aos cuidados médicos é desigual em todo o país, em especial devido à falta de capacidade e de recursos dos municípios para prestar serviços suficientes para satisfazer a procura. Não obstante o facto de a procura não estar a ser totalmente satisfeita, a despesa pública com os cuidados continuados e os cuidados de saúde continua a ser das mais baixas da União. Esta situação está associada à escassez de mão de obra nesses setores. Devido à evolução demográfica, a procura de acesso a cuidados continuados e a cuidados de saúde deverá aumentar, pelo que é necessário assegurar financiamento adequado em ambos os casos.

(22) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (UE) 2021/241 e com o critério 2.2 do anexo V do mesmo regulamento, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. Essas reformas e investimentos deverão contribuir para responder de forma eficaz à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país pertinentes. Tendo em conta este prazo apertado, a rápida prossecução da efetiva execução do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, é essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo da Estónia através das transições ecológica e digital, assegurando simultaneamente

([16]) Este valor representa o nível do custo orçamental anual destas medidas, incluindo as receitas e despesas e, quando aplicável, líquido das receitas provenientes de impostos sobre os lucros extraordinários dos fornecedores de energia.

a justiça social. Para cumprir os compromissos assumidos no plano de recuperação e resiliência até agosto de 2026, é essencial que a Estónia prossiga a execução das reformas e dos investimentos. A participação sistemática das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser essencial a fim de assegurar uma ampla apropriação com vista à execução bem-sucedida do plano de recuperação e resiliência.

(23) No âmbito da revisão intercalar dos programas da política de coesão, em conformidade com o artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho ([17]), a Estónia deve rever cada programa apoiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), pelo Fundo Social Europeu Mais (FSE+), pelo Fundo de Coesão e pelo Fundo para uma Transição Justa (FTJ) até março de 2025, tendo em conta, nomeadamente, os desafios identificados nas recomendações específicas por país para 2024, bem como o seu plano nacional em matéria de energia e clima. Essa revisão constituirá a base para a atribuição definitiva do financiamento da União incluído em cada programa. Embora a Estónia tenha realizado progressos na execução dos programas da política de coesão e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, subsistem problemas e persistem disparidades entre a capital e o resto do país. É fundamental acelerar a execução dos programas da política de coesão. As prioridades acordadas no âmbito dos programas da política de coesão continuam a ser pertinentes. É particularmente importante aumentar a competitividade das empresas, especialmente as que se encontram fora da área metropolitana, e aumentar a sua capacidade de inovação. A melhoria da eficiência energética dos edifícios públicos e privados, bem como das empresas, constitui uma importante prioridade. O acesso ao emprego através de medidas ativas e preventivas do mercado de trabalho e a promoção de um ambiente de trabalho saudável continuam a ser importantes. Deverá também ser dada prioridade à melhoria da qualidade, da eficácia e da relevância para o mercado de trabalho dos sistemas de educação e formação; à promoção da aprendizagem ao longo da vida, em especial por via de sistemas flexíveis de requalificação e melhoria das competências, bem como da inclusão ativa; e ao aumento da acessibilidade, eficácia e resiliência dos serviços de cuidados continuados. No contexto da revisão intercalar dos programas da política de coesão, merecem maior atenção as necessidades relacionadas com a acessibilidade e a qualidade dos cuidados continuados, dando simultaneamente prioridade à vida independente. A Estónia poderia também tirar partido da Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa, criada pelo Regulamento (UE) 2024/795 do Parlamento Europeu e do Conselho ([18]), especificamente no que respeita ao investimento no fabrico de tecnologias de impacto zero e ao apoio à transformação industrial, por exemplo nos domínios da inovação de tecnologia profunda, das tecnologias verdes e digitais e da biomedicina. Poderia também aumentar a sua capacidade de tratamento de metais de terras raras e participar em atividades de investigação e desenvolvimento que apoiem esse processo.

(24) Para além dos desafios económicos e sociais abordados no quadro do plano de recuperação e resiliência e de outros fundos da União, a Estónia enfrenta vários desafios adicionais no que respeita à proteção social, à utilização eficiente dos recursos e às competências.

(25) A proteção social para apoiar os idosos, as pessoas com deficiência e as pessoas em formas atípicas de trabalho e com períodos de trabalho curtos continua a ser reduzida. Consequentemente, a percentagem de pessoas com deficiência em risco de pobreza e exclusão social não só aumentou em 2022 como foi a segunda mais elevada da União. A pobreza na velhice tem vindo a aumentar e era uma das mais elevadas da União em 2022, principalmente porque as pensões continuam a ser baixas em comparação com os rendimentos do trabalho. A reduzida adequação da rede de segurança social resulta numa desigualdade de rendimentos elevada e crescente, apesar de algumas melhorias em anos anteriores. A baixa cobertura das prestações de desemprego, especialmente para as pessoas em formas atípicas de trabalho e com períodos de trabalho curtos, agrava a desigualdade de rendimentos e a pobreza. Embora a duração das prestações de desemprego tenha sido ajustada no âmbito do plano de recuperação e resiliência da Estónia, o alargamento da cobertura ainda não foi implementado. O aumento das desigualdades está associado ao aumento significativo dos preços e do custo de vida, que não tem sido acompanhado de um aumento correspondente das prestações sociais e do salário mínimo. A situação dos agregados familiares com baixos rendimentos agravou-se devido à inflação elevada e persistente que foi registada, prevendo-se que continue a deteriorar-se em resultado das reformas fiscais em 2024-2025. Assegurar medidas de atenuação adequadas, nomeadamente para as pensões, e aumentar a adequação do sistema de proteção social poderão reduzir a pobreza e as desigualdades. Todas essas medidas contribuiriam igualmente para apoiar a convergência social ascendente, em consonância com a análise por país realizada numa segunda fase pela Comissão com base nas características do quadro de convergência social, que foi testado em 2024. Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (UE) 2024/1263, o Semestre Europeu deve incluir a supervisão da aplicação, pela Comissão, das Orientações para o Emprego, nomeadamente através de um quadro para identificar os riscos para a convergência social.

([17]) Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (JO L 231 de 30.6.2021, p. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([18]) Regulamento (UE) 2024/795 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, que cria a Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP), e que altera a Diretiva 2003/87/CE e os Regulamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241 (JO L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

(26) A percentagem do xisto betuminoso no cabaz energético da Estónia continua a ser significativa e está a entravar a transição ecológica. É necessária uma maior implantação da produção de energias renováveis para ajudar a eliminar progressivamente o xisto betuminoso, mantendo simultaneamente um elevado grau de independência energética. Além de causar danos ambientais, a indústria do xisto betuminoso representa 90 % dos resíduos perigosos da Estónia. A Estónia tem uma das mais baixas taxas de produtividade dos recursos entre os Estados-Membros, o que poderá dever-se, em parte, à indústria de xisto betuminoso do país, que se carateriza por uma utilização intensiva dos recursos, bem como ao sistema industrial, que, em termos gerais, se carateriza também por uma utilização intensiva dos recursos. A produtividade dos recursos pouco aumentou, de 1 EUR/kg para 1,1 EUR/kg de recursos utilizados, mantendo-se em menos de metade da média da União em 2022. O setor do uso do solo, da alteração do uso do solo e da exploração florestal passou a ser emissor de CO_2, em vez de sumidouro. O setor florestal caracteriza-se por elevados volumes de abate, bem como por uma baixa valorização dos recursos. A Estónia beneficiaria do aumento da eficiência da gestão sustentável das florestas, do reforço da transição para uma economia circular e da melhoria da gestão dos resíduos. Além disso, a produtividade dos recursos é uma das fragilidades da Estónia no que toca à capacidade de inovação do país. A Estónia ocupava o 13.º lugar no Painel de Avaliação da Ecoinovação de 2022 (115,5 contra uma média da União de 121,5, em relação a uma média da União de 100 em 2013). A promoção da ecoinovação e da inovação de base biológica em prol de uma utilização sustentável dos recursos naturais contribuirá para melhorar a produtividade dos recursos e a competitividade da Estónia.

(27) A escassez e a inadequação de competências verificam-se em muitos setores e reduzem a competitividade da Estónia. As empresas identificaram a falta de pessoal qualificado como um obstáculo ao investimento e ao seu potencial de exportação. A escassez de mão de obra qualificada e a elevada inadequação das competências coincidem com um rápido aumento dos salários e do custo unitário do trabalho. Tanto a transição ecológica como a transição digital fizeram aumentar a procura de trabalhadores com competências especializadas, ao passo que a escassez de mão de obra nos setores dos cuidados de saúde e da educação continua a ser severa e é agravada pelo envelhecimento da força de trabalho. Ao mesmo tempo, as taxas relativamente elevadas de abandono escolar precoce e no ensino superior resultam num número insuficiente de diplomados qualificados. Este problema tem uma dimensão regional particular, uma vez que as zonas rurais e remotas enfrentam mais dificuldades em atrair profissionais qualificados. A inadequação das competências pode ser limitada através de um aumento da relevância do sistema de educação e formação para o mercado de trabalho, do investimento na orientação profissional, da eliminação das disparidades salariais entre homens e mulheres, do aumento das oportunidades de requalificação e melhoria de competências e de uma melhor antecipação das necessidades em matéria de competências. Dada a necessidade de a economia se diversificar para atividades de elevado valor acrescentado, seriam igualmente úteis melhores formas de reter e atrair talentos.

(28) Tendo em conta a estreita interligação entre as economias dos Estados-Membros da área do euro e o seu contributo coletivo para o funcionamento da União Económica e Monetária, o Conselho recomendou, em 2024, que esses Estados-Membros adotem medidas, nomeadamente através dos seus planos de recuperação e resiliência, para dar execução à Recomendação de 2024 sobre a área do euro. No que respeita à Estónia, as recomendações 1, 2, 3 e 4 contribuirão para a execução da primeira, segunda, terceira e quarta recomendações estabelecidas na Recomendação de 2024 sobre a área do euro.

RECOMENDA QUE a Estónia tome medidas em 2024 e 2025 no sentido de:

1. Apresentar atempadamente o seu plano orçamental-estrutural de médio prazo. Em consonância com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento reformulado, limitar o crescimento das despesas líquidas ([19]) em 2025 a uma taxa que permita, nomeadamente, reduzir o défice das administrações públicas para um valor abaixo do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado e manter a dívida pública num nível prudente a médio prazo. Alargar a base de tributação e melhorar o acesso aos cuidados de saúde e aos cuidados continuados e o financiamento dos mesmos.

2. Prosseguir a execução rápida e eficaz do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, de forma a assegurar a conclusão das reformas e dos investimentos até agosto de 2026. Acelerar a execução dos programas da política de coesão. No contexto da revisão intercalar desses programas, continuar a centrar-se nas prioridades acordadas, tomando medidas para responder melhor às necessidades do setor dos cuidados continuados, tendo simultaneamente em conta as oportunidades proporcionadas pela Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa a fim de melhorar a competitividade.

3. Reforçar a proteção social, nomeadamente a fim de combater a pobreza na velhice, alargando a cobertura das prestações de desemprego, em especial para as pessoas com períodos de trabalho curtos e em formas atípicas de trabalho.

([19]) Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1263, entende-se por «despesas líquidas» as despesas públicas líquidas de despesas com juros, medidas discricionárias em matéria de receitas, despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego, e medidas pontuais e outras medidas temporárias.

4. Reduzir a percentagem do xisto betuminoso no cabaz energético e aumentar a produtividade dos recursos por via da inovação de base biológica. Melhorar a produtividade do trabalho e a oferta de competências através da requalificação e da melhoria de competências, bem como de uma melhor atração e retenção de talentos.

Feito no Luxemburgo, em 21 de outubro de 2024.

Pelo Conselho

O Presidente

NAGY I.