C/2024/6813

29.11.2024

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 21 de octubre de 2024

relativa a las políticas económicas, presupuestarias, de empleo y estructurales de Estonia

(C/2024/6813)

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 (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo [1], y en particular su artículo 3, apartado 3,

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 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo [2] por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, «Mecanismo»), entró en vigor el 19 de febrero de 2021. El Mecanismo proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para la realización de reformas e inversiones, lo que supone un estímulo fiscal financiado por la Unión. En consonancia con las prioridades del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas, el Mecanismo contribuye a la recuperación económica y social y a la realización de reformas e inversiones sostenibles, en particular dirigidas a promover las transiciones ecológica y digital y aumentar la resiliencia de las economías de los Estados miembros. Asimismo, ayuda a fortalecer las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo, a mejorar la cohesión territorial dentro de la Unión y a que prosiga la ejecución del pilar europeo de derechos sociales.

(2) El Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo [3] (en lo sucesivo, «Reglamento REPowerEU»), adoptado el 27 de febrero de 2023, tiene por objeto eliminar la dependencia de la Unión de las importaciones de combustibles fósiles de Rusia. Esto ayudaría a alcanzar la seguridad energética y a diversificar el suministro energético de la Unión, aumentando al mismo tiempo la implantación de las energías renovables, la capacidad de almacenamiento de energía y la eficiencia energética. Estonia incluyó un nuevo capítulo de REPowerEU en su plan nacional de recuperación y resiliencia con el fin de financiar reformas e inversiones clave que contribuyan a alcanzar los objetivos de REPowerEU.

(3) El 16 de marzo de 2023, la Comisión publicó la Comunicación titulada «Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030» con el fin de fundamentar las decisiones políticas y crear las condiciones marco necesarias para impulsar el crecimiento. La Comunicación define la competitividad en términos de nueve factores que se refuerzan mutuamente. Entre estos factores, el acceso al capital privado, la investigación y la innovación, la educación y las capacidades y un mercado único que funcione destacan como prioridades de actuación fundamentales en lo que

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

[2] Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

[3] Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de febrero de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE (DO L 63 de 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

respecta a las reformas y a la inversión con el fin de abordar los retos actuales en materia de productividad y reforzar la competitividad a largo plazo de la Unión y sus Estados miembros. El 14 de febrero de 2024, la Comisión emitió una Comunicación titulada «Informe anual de 2024 sobre el mercado único y la competitividad». En dicha Comunicación se detallan las fortalezas y los retos en materia de competencia del mercado único europeo, haciendo el seguimiento del progreso anual con respecto a los nueve factores de competitividad identificados.

(4) El 21 de noviembre de 2023, la Comisión adoptó el Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento sostenible para 2024, lo que marcó el inicio del Semestre Europeo de 2024. El 22 de marzo de 2024, el Consejo Europeo refrendó las prioridades del Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento sostenible para 2024, que se centran en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva. El 21 de noviembre de 2023, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo ([4]), adoptó asimismo el Informe sobre el mecanismo de alerta de 2024, en el que no se señalaba a Estonia como uno de los Estados miembros que pueden presentar desequilibrios o pueden estar expuestos al riesgo de padecerlos, y para los que sería necesario un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de Estonia para 2024. La Comisión adoptó asimismo una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro y una propuesta de Informe conjunto sobre el empleo de 2024, en el que se analiza la ejecución de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El 12 de abril de 2024, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ([5]) (en lo sucesivo, «Recomendación sobre la zona del euro de 2024») y el 11 de marzo de 2024 el Informe conjunto sobre el empleo.

(5) El 30 de abril de 2024 entró en vigor el nuevo marco de gobernanza económica de la Unión. Dicho marco comprende el nuevo Reglamento (UE) 2024/1263 relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral, el Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo ([6]) relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, modificado, y la Directiva 2011/85/UE del Consejo ([7]) sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, modificada. Los objetivos del nuevo marco de gobernanza económica son promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e integrador y resiliencia a través de reformas e inversiones, y evitar déficits públicos excesivos. El nuevo marco de gobernanza económica promueve asimismo la apropiación nacional y tiene una mayor orientación a medio plazo, junto con una aplicación más sólida y coherente. Cada Estado miembro tiene que presentar al Consejo y a la Comisión un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo. El plan fiscal-estructural nacional a medio plazo contiene los compromisos fiscales, de reformas y de inversiones de un Estado miembro y abarca un período de planificación de cuatro o cinco años, en función de la duración habitual de la legislatura a nivel nacional. La senda de gasto neto ([8]) de los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo tiene que cumplir los requisitos del Reglamento (UE) 2024/1263, incluidos los requisitos de situar o mantener la deuda de las administraciones públicas en una senda descendente verosímil a más tardar al final del período de ajuste, o de mantenerla en niveles prudentes por debajo del 60 % del producto interior bruto (PIB), y de situar o mantener a medio plazo el déficit de las administraciones públicas por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. Si un Estado miembro se compromete a llevar a cabo un conjunto pertinente de reformas e inversiones de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento (UE) 2024/1263, el período de ajuste puede ampliarse hasta tres años. Con el fin de apoyar la preparación de dichos planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo, el 21 de junio de 2024 la Comisión publicó orientaciones sobre la información que los Estados miembros deben facilitar en sus planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo y en sus informes anuales de situación. De conformidad con los artículos 5 y 36 del Reglamento (UE) 2024/1263, la Comisión transmitió a los Estados miembros trayectorias de referencia e información técnica, en su caso. Los Estados miembros tienen que presentar sus planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo a más tardar el 20 de septiembre de 2024, a menos que el Estado miembro y la Comisión convengan la ampliación del plazo por un período razonable. De conformidad con su marco jurídico nacional, cada Estado miembro podrá debatir su proyecto de plan a medio plazo en su Parlamento nacional, solicitar a la institución fiscal independiente que emita un dictamen y llevar a cabo una consulta con los interlocutores sociales y otras partes interesadas nacionales.

([4]) Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Recomendación (UE) del Consejo de 12 de abril de 2024 sobre la política económica de la zona del euro (DO C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L 306 de 23.11.2011, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Gasto neto tal como se define en el artículo 2, punto 2, del Reglamento (UE) 2024/1263: por «gasto neto» se entiende el gasto público, neto de i) los gastos en concepto de intereses; ii) las medidas discrecionales relativas a los ingresos; iii) los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión; iv) el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión; v) los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo y vi) las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

(6) En 2024, el Semestre Europeo sigue evolucionando en consonancia con la aplicación del Mecanismo. La ejecución plena de los planes de recuperación y resiliencia sigue siendo esencial para cumplir las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes ayudan a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los últimos años. Las recomendaciones específicas por país de 2019, 2020, 2022 y 2023 siguen siendo pertinentes para los planes de recuperación y resiliencia que fueron revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241.

(7) El 18 de junio de 2021, Estonia presentó su plan nacional de recuperación y resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. De conformidad con el artículo 19 del Reglamento (UE) 2021/241, la Comisión evaluó la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la coherencia del plan de recuperación y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación establecidas en el anexo V de dicho Reglamento. El 29 de octubre de 2021, el Consejo adoptó su Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Estonia ([9]), que se modificó el 16 de junio de 2023 con arreglo al artículo 18, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241 para actualizar la contribución financiera máxima en concepto de ayuda financiera no reembolsable, así como para incluir el capítulo de REPowerEU ([10]). El desembolso de tramos está supeditado a la adopción de una Decisión de la Comisión de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, por la que se establezca que Estonia ha cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos pertinentes establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se ha frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores.

(8) El 25 de abril de 2024, Estonia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2024 y, el 30 de abril de 2024, su Programa de Estabilidad de 2024, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo ([11]). De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2024 refleja también el informe semestral de Estonia sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia.

(9) El 19 de junio de 2024, la Comisión publicó el informe específico de 2024 sobre Estonia. En él se evalúan los avances realizados por Estonia para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas por el Consejo entre 2019 y 2023 y se hace balance de la ejecución del plan de recuperación y resiliencia de Estonia. Sobre la base de dicho análisis, en el informe específico se señalan las deficiencias con respecto a los retos que no se abordan, o solo se abordan parcialmente, en el plan de recuperación y resiliencia, así como los retos nuevos y emergentes. Asimismo, se evalúan los avances de Estonia en la ejecución del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la Unión en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

(10) Según los datos validados por Eurostat, el déficit de las administraciones públicas de Estonia aumentó del 1,0 % del PIB en 2022 al 3,4 % en 2023, mientras que la deuda de las administraciones públicas aumentó del 18,5 % del PIB a finales de 2022 al 19,6 % a finales de 2023. Según lo anunciado en la Comunicación de la Comisión de 8 de marzo de 2023 titulada «Orientaciones de la política presupuestaria para 2024», la Comisión está dando el primer paso para la apertura de procedimientos de déficit excesivo basados en el déficit sobre la base de los datos de ejecución presupuestaria de 2023, con arreglo a las disposiciones legales vigentes. El 19 de junio de 2024, la Comisión emitió un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del Tratado. En dicho informe se evalúa la situación presupuestaria de Estonia, dado que el déficit de sus administraciones públicas en 2023 sobrepasó el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluyó que, a la luz de dicha evaluación, y tras examinar el dictamen emitido por el Comité Económico y Financiero en virtud del artículo 126, apartado 4, del Tratado, la Comisión no propondrá en julio de 2024 la apertura de un procedimiento de déficit excesivo para Estonia.

(11) El 12 de julio de 2022, el Consejo recomendó ([12]) a Estonia que adoptara medidas para garantizar que, en 2023, el aumento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional se ajustara a una orientación general neutra de la política fiscal, teniendo en cuenta la continuación del apoyo temporal y específico a los hogares y las empresas más vulnerables frente a las subidas de los precios de la energía y a las personas que huyen de Ucrania. Se recomendó a Estonia que estuviera preparada para ajustar el gasto corriente en función de la evolución de la situación. También

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

([10]) Decisión de Ejecución del Consejo, de 16 de junio de 2023, por la que se modifica la Decisión de Ejecución del Consejo, de 29 de octubre de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Estonia (ST 9367/2023 INIT; ST 9367/23 ADD 1).

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

([12]) Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2022 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Estonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de Estonia (DO C 334 de 1.9.2022, p. 44).

se recomendó a Estonia que aumentara la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética teniendo en cuenta la iniciativa REPowerEU, utilizando entre otros el Mecanismo y otros fondos de la Unión. Según las estimaciones de la Comisión, en 2023 la orientación fiscal ([13]) fue expansiva (1,6 % del PIB), en un contexto de elevada inflación. El incremento en 2023 del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tuvo un efecto expansivo del 1,0 % del PIB en la orientación fiscal. Esto incluye la reducción en un 0,1 % del PIB del coste de las medidas de apoyo de emergencia específicas para los hogares y las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía, así como la reducción en un 0,2 % del PIB del coste de ofrecer protección temporal a las personas desplazadas procedentes de Ucrania. Por lo tanto, el efecto expansivo del gasto corriente primario neto financiado a nivel nacional en 2023 se debió solo en parte al apoyo proporcionado a las personas que huían de Ucrania. El crecimiento expansivo del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos) estuvo impulsado por el aumento del gasto en salarios públicos y en pensiones, junto con nuevos programas permanentes de gasto en defensa, educación y asignaciones por hijos, que no se complementaron con aumentos proporcionales en el lado de los ingresos. En resumen, el crecimiento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional en 2023 no se ajustó a la Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2022. Los gastos financiados con subvenciones procedentes del Mecanismo y de otros fondos de la Unión ascendieron al 1,4 % del PIB en 2023. Las inversiones financiadas a nivel nacional ascendieron al 5,8 % del PIB en 2023, con un aumento anual de 1,4 puntos porcentuales con respecto a 2022. Estonia financió inversiones adicionales mediante el Mecanismo y otros fondos de la Unión. Estonia financió inversiones públicas para impulsar las transiciones ecológica y digital y la seguridad energética, como el desarrollo de servicios para eventos y la pasarela digital para los empresarios, la capitalización del Fondo Verde (que realiza inversiones en fondos de capital riesgo e inversiones de capital en empresas) y el refuerzo de la red eléctrica para aumentar la capacidad de producción de energías renovables y adaptarse al cambio climático. Dichas inversiones públicas se financian con el Mecanismo.

(12) Según el Programa de Estabilidad de 2024, en el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias el PIB real crecería un 0,0 % en 2024 y un 2,0 % en 2025, mientras que la inflación con arreglo al índice armonizado de precios de consumo se situaría en el 3,6 % en 2024 y en el 2,7 % en 2025. El déficit de las administraciones públicas aumentaría al 3,5 % del PIB en 2024 ([14]) y al 3,0 % en 2025, mientras que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumentaría al 22,6 % a finales de 2024 y al 24,9 % a finales de 2025. Posteriormente, se prevé que el déficit de las administraciones públicas disminuya de forma progresiva al 2,2 % del PIB en 2026, al 1,4 % en 2027 y al 0,8 % en 2028. Por consiguiente, se espera que el saldo de las administraciones públicas no supere en 2025 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. A su vez, se prevé que, con posterioridad a 2025, la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumente hasta el 26,2 % en 2026 y, a continuación, disminuya de forma progresiva hasta situarse en el 26,0 % en 2027 y en el 25,0 % en 2028.

(13) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el PIB real se contraerá un 0,5 % en 2024 y aumentará un 3,1 % en 2025, y la inflación medida con el IPCA se situaría en el 3,4 % en 2024 y en el 2,1 % en 2025.

(14) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, en 2024 se registraría un déficit público del 3,4 % del PIB, mientras que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumentaría al 21,4 % a finales de 2024. El aumento de dicha ratio en 2024 refleja principalmente el efecto del déficit público. Según las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación fiscal sea globalmente neutra y se sitúe en el 0,1 % del PIB en 2024.

(15) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, se espera que en 2024 se financien mediante ayudas no reembolsables («subvenciones») procedentes del Mecanismo gastos equivalentes al 0,9 % del PIB, mientras que en 2023 dichos gastos representaban el 0,3 % del PIB. Los gastos financiados mediante las subvenciones procedentes del Mecanismo permitirán inversiones de gran calidad y reformas que mejoren la productividad sin una repercusión directa en el saldo o la deuda de las administraciones públicas de Estonia.

(16) El 14 de julio de 2023, el Consejo recomendó ([15]) a Estonia que garantizara una política fiscal prudente, en particular limitando el aumento nominal del gasto primario neto financiado a nivel nacional en 2024 a un máximo del 4,9 %. Se invitó a los Estados miembros a que, al ejecutar sus presupuestos de 2023 y preparar sus proyectos de planes presupuestarios para 2024, tuviesen en cuenta que la Comisión propondría al Consejo la apertura de

([13]) La orientación fiscal se define como una medida de la variación anual de la situación presupuestaria subyacente de las administraciones públicas. Su objetivo es evaluar el impulso económico derivado de las políticas fiscales, tanto las financiadas a nivel nacional como las financiadas por el presupuesto de la Unión. La orientación fiscal se mide como la diferencia entre: i) el crecimiento potencial a medio plazo, y ii) la variación del gasto primario, excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos (y las medidas temporales de emergencia relacionadas con la crisis de la COVID-19), e incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo y otros fondos de la Unión.

([14]) Las autoridades estonias informaron a la Comisión de que el Gobierno aprobó y envió al Parlamento nacional el 5 de junio de 2024 un presupuesto suplementario para 2024 (Ley 456 SE, de Presupuestos Adicionales del Estado), que el Parlamento sometió a primera lectura el 10 de junio, a segunda lectura el 14 de junio y se espera que se someta a tercera lectura el 19 de junio. Se prevé que este presupuesto suplementario reduzca el déficit nominal en un 0,4 % del PIB (en su mayor parte como consecuencia de recortes permanentes del gasto, pero también de medidas destinadas a elevar de los ingresos).

([15]) Recomendación del Consejo de 14 de julio de 2023 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de Estonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de Estonia (DO C 312 de 1.9.2023, p. 49).

procedimientos de déficit excesivo basados en el déficit, en función de los datos de ejecución presupuestaria de 2023. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el saldo estructural de Estonia se situaría en el - 0,7 % del PIB en 2024 (frente al - 1,3 % en 2023), es decir, cumpliría su objetivo presupuestario a medio plazo de alcanzar un saldo estructural del - 0,75 % del PIB. Por tanto, se considera que Estonia se ajusta a lo recomendado por el Consejo.

(17) Además, el Consejo recomendó que Estonia tomara medidas con el fin de eliminar gradualmente las medidas de apoyo de emergencia en materia energética en vigor aprovechando los ahorros correspondientes para reducir el déficit público, tan pronto como fuera posible en 2023 y 2024. El Consejo recomendó además que, en caso de que fueran necesarias nuevas medidas de apoyo o el mantenimiento de las ya vigentes debido a nuevos aumentos de los precios de la energía, Estonia garantizara que dichas medidas de apoyo se dirigieran a proteger a los hogares y las empresas vulnerables, fueran viables desde el punto de vista fiscal y siguieran incentivando el ahorro energético. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el coste presupuestario neto ([16]) de las medidas de apoyo de emergencia en materia energética se situaría en el 0,2 % del PIB en 2023 y en el 0,0 % en 2024 y 2025. Las medidas de apoyo de emergencia en materia energética se han ido eliminando paulatinamente en 2023 y 2024. Esto está en consonancia con la recomendación del Consejo.

(18) Además, el Consejo también recomendó a Estonia mantener la inversión pública financiada a nivel nacional y garantizar la absorción efectiva de las subvenciones procedentes del Mecanismo y de otros fondos de la Unión, en particular para fomentar las transiciones ecológica y digital. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, la inversión pública financiada a nivel nacional aumentaría del 5,8 % del PIB en 2023 al 6,3 % del PIB en 2024. Esto se ajusta a lo recomendado por el Consejo.

(19) Sobre la base de las medidas de actuación conocidas en la fecha límite de las previsiones y con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión contemplan para 2025 un déficit público del 4,3 % del PIB. El aumento del déficit en 2025 refleja principalmente el efecto neto de una reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas que se espera que reduzca los ingresos públicos. Se prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumente hasta situarse en el 24,6 % a finales de 2025. El aumento de dicha ratio en 2025 refleja principalmente el efecto del déficit público.

(20) Los ingresos tributarios de Estonia en porcentaje del PIB aumentaron en 2023, pero son significativamente inferiores a la media de la Unión, lo cual limita la financiación disponible para el gasto público en asistencia sanitaria, cuidados de larga duración y protección social. En 2022, los ingresos procedentes de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, que se encuentran entre los impuestos menos perjudiciales para el crecimiento, representaron solo el 0,3 % del PIB, unas siete veces más bajos que la media de la Unión. Estonia recaudó menos de un tercio de la media de la Unión en concepto de impuestos sobre el capital (2,7 % del PIB), tiene unos de los impuestos al trasporte más bajos de la UE y es uno de los pocos Estados miembros sin un impuesto anual sobre los automóviles. Además, la carga tributaria se distribuye de manera dispar y se prevé que las próximas reformas tributarias aumenten todavía más la desigualdad. Más concretamente, se prevé que, en 2025, el aumento del tipo del impuesto sobre la renta del 20 al 22 % y el aumento de la exención fiscal básica, así como la ampliación de su ámbito de aplicación a todos los contribuyentes de este impuesto, tengan un efecto regresivo. Además, el impuesto sobre las rentas del trabajo de Estonia, aunque es similar a la media de la UE (17,2 % del PIB), es regresivo, ya que grava los niveles de renta más elevados a un tipo efectivo más bajo. El gasto público en protección social disminuyó en 2022 y sigue estando muy por debajo de la media de la UE. Esto se traduce en niveles relativamente bajos de prestaciones sociales con una escasa cobertura y con pensiones de jubilación entre las más bajas de la Unión. El gasto en servicios públicos generales, que representa un 3,7 % del PIB, es casi dos tercios inferior a la media de la Unión.

(21) Estonia ha aprobado varias reformas para mejorar la accesibilidad y asequibilidad de los cuidados de larga duración y la asistencia sanitaria. Aunque las reformas van en la dirección correcta, todavía no se garantiza una financiación sostenible para los cuidados de larga duración y la asistencia sanitaria. Como consecuencia de ello, los usuarios continúan teniendo que abonar cantidades elevadas de su propio bolsillo, y ha aumentado la necesidad insatisfecha de atención médica. El acceso a la asistencia sanitaria es desigual en todo el país debido, en particular, a la falta de capacidad y recursos en los municipios para prestar servicios suficientes para satisfacer la demanda. No se responde plenamente a la demanda y el gasto público en cuidados de larga duración y asistencia sanitaria sigue siendo uno de los más bajos de la UE. Esto está vinculado a la escasez de mano de obra en estos sectores. Debido a los cambios demográficos, se espera que aumente la demanda de cuidados de larga duración y de asistencia sanitaria. Por lo tanto, es necesario garantizar una financiación adecuada para ambos ámbitos asistenciales.

(22) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241 y el anexo V, criterio 2.2, de dicho Reglamento, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Se espera que dichas reformas e inversiones ayuden a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes. Dado el calendario ajustado, es esencial avanzar rápidamente en la ejecución efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU, para impulsar la competitividad a largo plazo de Estonia mediante las transiciones ecológica y digital, garantizando al mismo tiempo la equidad social. A fin

([16]) Esta cifra representa el coste presupuestario anual de las medidas, incluidos los ingresos y gastos y, en su caso, excluidos los ingresos procedentes de los impuestos sobre los beneficios inesperados de los proveedores de energía.

de cumplir los compromisos del plan de recuperación y resiliencia a más tardar en agosto de 2026, es esencial que Estonia prosiga con la ejecución de las reformas e inversiones. La participación sistemática de las administraciones locales y regionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo esencial para garantizar una amplia implicación en la ejecución satisfactoria del plan de recuperación y resiliencia.

(23) Como parte de la revisión intermedia de los programas de la política de cohesión, de conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo ([17]), Estonia debe revisar cada programa financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Cohesión y el Fondo de Transición Justa (FTJ) a más tardar en marzo de 2025, teniendo en cuenta, en particular, los retos señalados en las recomendaciones específicas por país de 2024, así como su plan nacional de energía y clima. Dicha revisión constituye la base para la asignación definitiva de la financiación de la Unión incluida en cada programa. Estonia ha avanzado en la aplicación de los programas de la política de cohesión y del pilar europeo de derechos sociales, pero siguen existiendo retos y persisten disparidades entre la capital y el resto del país. Es esencial acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión. Las prioridades establecidas en los programas de la política de cohesión siguen siendo pertinentes. Es especialmente importante aumentar la competitividad de las empresas, especialmente de las de fuera de la zona metropolitana, e impulsar su capacidad de innovación. La mejora de la eficiencia energética de los edificios privados y públicos, así como de las empresas, es una prioridad fundamental. El acceso al empleo a través de medidas activas y preventivas del mercado laboral y la promoción de un entorno de trabajo saludable siguen siendo importantes. También debe darse prioridad a la mejora de la calidad, la eficacia y la adecuación de la educación y la formación a las necesidades del mercado laboral; la promoción del aprendizaje permanente, especialmente el reciclaje y perfeccionamiento profesional flexibles, así como la inclusión activa; y el aumento de la accesibilidad, la eficacia y la resiliencia de los servicios de cuidados de larga duración. Como parte de la revisión intermedia de los programas de la política de cohesión, merecen una mayor atención las necesidades relacionadas con la accesibilidad y la calidad de los cuidados de larga duración, dando al mismo tiempo prioridad a la vida independiente. Estonia también podría aprovechar la iniciativa de la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa, creada en virtud del Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo ([18]), específicamente en relación con la inversión en la fabricación de tecnologías de cero emisiones netas y el apoyo a la transformación de la industria, por ejemplo en los ámbitos de la innovación de tecnología profunda, las tecnologías ecológicas y digitales y la biomedicina. Estonia también podría aumentar su capacidad para tratar los metales de las tierras raras, así como para emprender actividades de investigación y desarrollo que apoyen dicha actividad.

(24) Además de los retos económicos y sociales de los que se ocupan el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la Unión, Estonia se enfrenta a varios desafíos adicionales relacionados con la protección social, la eficiencia en el uso de los recursos y las capacidades.

(25) La protección social para apoyar a las personas mayores, las personas con discapacidad y las personas con formas de trabajo atípicas y con trabajo de corta duración sigue siendo escasa. Como consecuencia de ello, el porcentaje de personas con discapacidad en riesgo de pobreza y exclusión social no solo aumentó en 2022, sino que fue el segundo más alto de la Unión Europea. La pobreza de las personas mayores ha aumentado y alcanzó uno de los niveles más altos de la UE en 2022, sobre todo porque las pensiones siguen siendo bajas en comparación con las rentas del trabajo. La escasa adecuación de la red de seguridad social se traduce en una desigualdad de ingresos elevada y creciente, a pesar de que en los últimos años se registraron algunas mejoras. La baja cobertura de las prestaciones por desempleo, especialmente para las personas con formas de trabajo atípicas y con trabajo de corta duración, agrava la desigualdad de ingresos y la pobreza. Aunque la duración de las prestaciones por desempleo se ha ajustado en el marco del plan de recuperación y resiliencia de Estonia, por el momento no se ha ampliado su cobertura. El aumento de la desigualdad está relacionado con el aumento significativo de los precios y del coste de la vida, que no ha ido acompañado del correspondiente aumento de las prestaciones sociales y los salarios mínimos. La situación de los hogares de renta baja ha empeorado debido a la alta y persistente inflación registrada en el pasado, y se prevé que siga deteriorándose como consecuencia de las reformas tributarias que se ejecutarán en el período 2024-2025. La garantía de medidas de mitigación adecuadas, también para las pensiones, y el aumento de la adecuación del sistema de protección social podrían reducir la pobreza y las desigualdades. Todas estas medidas también contribuirían a apoyar la convergencia social al alza, en consonancia con la segunda fase del análisis del país realizado por la Comisión atendiendo a las características del marco de convergencia social, que se puso a prueba en 2024. De conformidad con el artículo 3, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2024/1263, el Semestre Europeo debe incluir la supervisión de la aplicación de las orientaciones en materia de empleo por parte de la Comisión, entre otras cosas a través de un marco para detectar los riesgos para la convergencia social.

([17]) Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([18]) Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se crea la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) y se modifican la Directiva 2003/87/CE y los Reglamentos (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 y (UE) 2021/241 (DO L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

(26) La proporción de esquisto bituminoso en la combinación energética de Estonia sigue siendo significativa y obstaculiza la transición ecológica. Es necesario seguir implantando la producción de energías renovables para ayudar a eliminar el esquisto bituminoso, manteniendo al mismo tiempo un alto grado de independencia energética. Además de causar daños medioambientales, la industria del esquisto bituminoso representa el 90 % de los residuos peligrosos de Estonia. Estonia presenta una de las tasas de productividad de los recursos más bajas de los Estados miembros de la UE, lo que puede deberse en parte a la industria del esquisto bituminoso del país, que exige gran cantidad de recursos, y al sistema industrial en general, también muy intensivo en recursos. La productividad de los recursos apenas aumentó (de 1 EUR/kg de recursos utilizados a 1,1 EUR/kg), manteniéndose en menos de la mitad de la media de la UE en 2022. El sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura se ha convertido en emisor de CO_2, en lugar de absorberlo. El sector forestal se caracteriza por unos volúmenes elevados de tala, así como por una escasa valorización de los recursos. Sería beneficioso para Estonia aumentar la eficiencia de la gestión forestal sostenible, continuar la transición hacia la economía circular y mejorar la gestión de residuos. Además, la productividad de los recursos es una de las debilidades de Estonia en lo que respecta a la capacidad de innovación del país. Estonia ocupó el decimotercer puesto en el cuadro de indicadores de la ecoinnovación de 2022 (115,5, frente a una media de la UE de 121,5; media de la UE en 2013: 100). El impulso de la ecoinnovación y la innovación de base biológica para el uso sostenible de los recursos naturales contribuirá a mejorar la productividad y la competitividad de los recursos de Estonia.

(27) La escasez y la inadecuación de las capacidades son un problema común en muchos sectores y reducen la competitividad de Estonia. Las empresas han identificado la falta de personal cualificado como un obstáculo para la inversión y para su potencial de exportación. La escasez de mano de obra cualificada y la inadecuación de las capacidades coinciden con el rápido crecimiento de los salarios y con el aumento de los costes laborales unitarios. Las transiciones ecológica y digital han aumentado la demanda de trabajadores con capacidades especializadas, mientras que la escasez de personal en la asistencia sanitaria y la educación sigue siendo un problema serio que, además, se ve agravado por el envejecimiento de la población activa. Al mismo tiempo, las tasas relativamente elevadas de abandono escolar prematuro y abandono escolar en la educación superior dan lugar a un número insuficiente de titulados cualificados. Este problema tiene una dimensión regional específica, ya que las zonas rurales y remotas tienen más dificultades para atraer a profesionales cualificados. La inadecuación de las capacidades podría verse limitada si se mejorara aún más la pertinencia del sistema de educación y formación para el mercado laboral, invirtiendo en orientación profesional, abordando la brecha salarial entre hombres y mujeres, aumentando las oportunidades de reciclaje y perfeccionamiento profesional y anticipando mejor las necesidades de capacidades. Dada la necesidad de que la economía se diversifique en actividades de alto valor añadido, también sería útil encontrar mejores formas de atraer talento y retenerlo.

(28) Habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó en 2024 a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus planes de recuperación y resiliencia, para aplicar la Recomendación sobre la zona del euro de 2024. En el caso de Estonia, las recomendaciones 1, 2, 3 y 4 contribuyen a la aplicación de las recomendaciones 1, 2, 3 y 4 para la zona del euro establecidas en la Recomendación sobre la zona del euro de 2024.

RECOMIENDA a Estonia que tome medidas en 2024 y 2025 con el fin de:

1. Presentar el plan fiscal-estructural a medio plazo de manera oportuna. En consonancia con los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado, limitar el incremento del gasto neto ([19]) en 2025 a una tasa compatible con, entre otras cosas, la reducción del déficit de las administraciones públicas por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado y con el mantenimiento de la deuda de las administraciones públicas en un nivel prudente a medio plazo. Ampliar la base impositiva y mejorar el acceso a la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, así como su financiación.

2. Continuar con la ejecución rápida y efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU, asegurando la culminación de las reformas y las inversiones a más tardar en agosto de 2026. Acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión. En la revisión intermedia de dichos programas, seguir centrándose en las prioridades acordadas, tomando medidas para abordar mejor las necesidades en el sector de los cuidados de larga duración, teniendo en cuenta al mismo tiempo las oportunidades de mejora de la competitividad que ofrece la iniciativa de la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa.

3. Reforzar la protección social, entre otras cosas con el fin de hacer frente a la pobreza de las personas mayores y ampliando la cobertura de las prestaciones por desempleo, en particular a las personas con trabajo de corta duración y con formas de trabajo atípicas.

([19]) De conformidad con el artículo 2, punto 2, del Reglamento (UE) 2024/1263, se entiende por «gasto neto» el gasto público, neto de los gastos en concepto de intereses, las medidas discrecionales relativas a los ingresos, los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo y las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

4. Reducir la proporción de esquisto bituminoso en la combinación energética y aumentar la productividad de los recursos mediante la innovación de base biológica. Mejorar la productividad laboral y la oferta de capacidades mediante el reciclaje y perfeccionamiento profesional, así como mediante una mejor atracción y retención del talento.

Hecho en Luxemburgo, el 21 de octubre de 2024.

Por el Consejo

El Presidente

NAGY I.