C/2025/655

10.2.2025

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 21 de enero de 2025

por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Estonia

(C/2025/655)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121,

Visto el Reglamento (UE) 2024/1263, y en particular su artículo 17,

Vista la Recomendación de la Comisión,

Considerando lo siguiente:

CONSIDERACIONES GENERALES

(1) El marco de gobernanza económica de la UE reformado entró en vigor el 30 de abril de 2024. El Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral ([1]), junto con el Reglamento (CE) n.º 1467/97 modificado, sobre el procedimiento de déficit excesivo ([2]), y la Directiva 2011/85/UE del Consejo modificada, sobre los marcos presupuestarios de los Estados miembros ([3]), son los elementos fundamentales del marco de gobernanza económica de la UE reformado. El marco tiene por objeto 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. Asimismo, promueve la apropiación nacional y se centra más en el medio plazo, lo que se combina con un control del cumplimiento más efectivo y coherente de la normativa aplicable.

(2) Los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo que los Estados miembros presentan al Consejo y a la Comisión son una pieza central del nuevo marco de gobernanza económica. Los planes deben contribuir a lograr dos objetivos: i) garantizar, entre otras cosas, que, al final del período de ajuste, la deuda de las administraciones públicas siga una trayectoria descendente verosímil o se mantenga en niveles prudentes, y que el déficit público se sitúe y mantenga por debajo del valor de referencia (3 % del PIB) a medio plazo, y ii) garantizar la realización de reformas e inversiones que respondan a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo y abordar las prioridades comunes de la UE. A tal fin, en cada plan debe declararse la resolución de seguir a medio plazo una senda de gasto neto ([4]) que imponga de forma efectiva una restricción presupuestaria durante la vida del plan, que abarcará cuatro o cinco años (dependiendo de la duración normal de la legislatura en cada Estado miembro). Además, en el plan debe explicarse cómo garantizará el Estado miembro la realización de reformas e inversiones que respondan a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, especialmente en las recomendaciones específicas por país [en particular, las relativas al procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM), si procede], y cómo el Estado miembro abordará las prioridades comunes de la Unión. El período de ajuste fiscal comprende cuatro años, que puede ampliarse hasta tres años si el Estado miembro se compromete a llevar a cabo un conjunto pertinente de reformas e inversiones que cumplan los criterios establecidos en el Reglamento (UE) 2024/1263.

(3) Tras la presentación del plan, la Comisión debe evaluar si este cumple los requisitos del Reglamento (UE) 2024/1263.

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

([2]) Reglamento (UE) 2024/1264 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Gasto neto en el sentido del artículo 2 del Reglamento (UE) 2024/1263, es decir, 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.

(4) El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, debe adoptar una recomendación que establezca la senda de gasto neto del Estado miembro de que se trate y, cuando proceda, refrendar el conjunto de compromisos en materia de reformas e inversiones que sustentan una ampliación del período de ajuste fiscal.

CONSIDERACIONES RELATIVAS AL PLAN FISCAL-ESTRUCTURAL NACIONAL A MEDIO PLAZO DE ESTONIA

(5) El 11 de octubre de 2024, Estonia presentó su plan fiscal-estructural nacional a medio plazo al Consejo y a la Comisión. La presentación tuvo lugar tras la ampliación del plazo que se contempla en el artículo 36 del Reglamento (UE) 2024/1263, según lo acordado con la Comisión y teniendo en cuenta los motivos aducidos por Estonia.

Proceso previo a la presentación del plan

(6) A fin de enmarcar el diálogo encaminado a la presentación de planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo, el 21 de junio de 2024, la Comisión envió a Estonia, según lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2024/1263, la trayectoria de referencia ([5]). La Comisión publicó la trayectoria de referencia el 11 de octubre ([6]). La trayectoria de referencia se basa en riesgos y garantiza que, al final del período de ajuste fiscal y siempre que no haya nuevas medidas presupuestarias que vayan más allá del período de ajuste, la deuda de las administraciones públicas se sitúe en una trayectoria descendente verosímil o se mantenga en niveles prudentes a medio plazo y que el déficit de las administraciones públicas se sitúe por debajo del 3 % del PIB al cabo del período de ajuste y se mantenga por debajo de dicho valor de referencia a medio plazo. Se entiende por «a medio plazo» el período de diez años posterior al final del período de ajuste. A efectos de los artículos 7 y 8 del Reglamento (UE) 2024/1263, la trayectoria de referencia también es coherente con la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda y la salvaguardia de resiliencia del déficit. En la trayectoria de referencia de Estonia se establece, a partir de las hipótesis de la Comisión en que se basan las orientaciones previas transmitidas en junio de 2024 y suponiendo que el período de ajuste durará cuatro años, que el gasto neto no debe crecer por encima de los valores fijados en el cuadro 1, un crecimiento medio del gasto neto del 3,1 % al cabo del período de ajuste (2025-2028).

Cuadro 1: Trayectoria de referencia proporcionada por la Comisión a Estonia el 21 de junio de 2024

	2025	2026	2027	2028	Promedio 2025-2028
Crecimiento máximo del gasto neto (% anual)	3,3	3,3	2,9	2,9	3,1

Fuente: Cálculos de la Comisión.

(7) De conformidad con el artículo 12 del Reglamento (UE) 2024/1263, Estonia y la Comisión entablaron un diálogo técnico en septiembre y octubre de 2024. El diálogo se centró en la senda de gasto neto prevista por Estonia (incluida la disponibilidad de margen de maniobra fiscal) y sus hipótesis subyacentes (en particular, el diferente punto de partida fiscal, las previsiones del PIB y el deflactor del PIB), así como la realización prevista de reformas e inversiones que respondan a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo y las prioridades comunes de la Unión en materia de transición ecológica y digital justa, resiliencia social y económica, seguridad energética y creación de capacidades de defensa.

(8) En el plan enviado por Estonia, no se menciona que hayan tenido lugar consultas previas con las partes interesadas nacionales pertinentes (especialmente con los interlocutores sociales) antes de su presentación.

Otros procesos conexos

(9) El 15 de octubre de 2024 Estonia presentó su proyecto de plan presupuestario para el año 2025. La Comisión adoptó el dictamen sobre este proyecto de plan presupuestario el 26 de noviembre de 2024 ([7]).

([5]) Las orientaciones previas transmitidas a los Estados miembros y al Comité Económico y Financiero incluyen trayectorias con y sin ampliación del período de ajuste (que duran cuatro y siete años, respectivamente). También incluye las principales condiciones iniciales y las hipótesis subyacentes que utiliza la Comisión en el marco de su previsión de deuda pública a medio plazo. La trayectoria de referencia se calculó partiendo de la metodología descrita en el informe «Debt Sustainability Monitor» [Supervisión de la sostenibilidad de la deuda] de 2023 de la Comisión (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en?prefLang=es). Además, se basa en las previsiones económicas de primavera de 2024 de la Comisión Europea y su ampliación a medio plazo hasta 2033 y, por otro lado, el crecimiento del PIB y los costes del envejecimiento a largo plazo están en consonancia con el «Informe conjunto de la Comisión Europea y el Consejo sobre el envejecimiento de 2024» (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en?prefLang=es).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en?prefLang=es#estonia.

([7]) Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de plan presupuestario de Estonia, de 26 de noviembre de 2024, C(2024) 9052 final.

(10) El 21 de octubre de 2024, el Consejo formuló a Estonia una serie de recomendaciones específicas por país (REP) en el contexto del Semestre Europeo ([8]).

RESUMEN DEL PLAN Y DE LA EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN

(11) De conformidad con el artículo 16 del Reglamento (UE) 2024/1263, la Comisión evaluó el plan como sigue:

Contexto: situación y perspectivas macroeconómicas y de política fiscal

(12) En 2023, la actividad económica se contrajo un 3,0 % en Estonia a causa de una fuerte caída de las exportaciones y un descenso del consumo privado. Según las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea, se espera que la economía siga descendiendo un 1,0 % en 2024, a consecuencia de la disminución del consumo y la inversión, así como de la debilidad de las exportaciones. En 2025, se prevé que el PIB real aumente un 1,1 %, ya que la demanda exterior de las exportaciones estonias se está recuperando lentamente, aunque se prevé que la demanda interna siga siendo bastante débil. En 2026, se prevé que el PIB real aumente un 2,6 %, al esperarse que repunte la demanda interna, en particular el consumo privado y la inversión. Durante el período de previsión (es decir, 2024-2026), se espera que el crecimiento del PIB potencial en Estonia aumente progresivamente del 0,1 % en 2024 al 0,3 % en 2026, impulsado sobre todo por una mejora del PIB real. La Comisión prevé que la tasa de desempleo, que se situó en el 6,4 % en 2023, ascienda al 7,5 % en 2024, al 7,7 %, en 2025 y al 7,2 %, en 2026. Se prevé que la inflación (deflactor del PIB) disminuya del 8,1 % que se registró en 2023 al 5,1 % de 2024, y que se mantenga en el 4,0 % en 2025 antes de caer al 3,3 %, en 2026.

(13) En cuanto a la evolución de las finanzas públicas, el déficit de las administraciones públicas de Estonia en 2023 se situó en el 2,8 % del PIB. Según las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión, se espera que alcance el 3,0 % del PIB en 2024 y que se estabilice en el 3,0 % del PIB en 2025 y, asumiendo que se mantenga la política fiscal, también en 2026. Las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión incluyen el proyecto de presupuesto de Estonia para 2025, que el Gobierno propuso al Parlamento nacional en septiembre. La deuda de las administraciones públicas se situó en el 20,2 % del PIB al final de 2023. Según las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea, se espera que la ratio de deuda aumente hasta el 23,2 % del PIB al acabar 2024. Se prevé que aumente hasta el 24,2 % del PIB al acabar 2025 y el 25,5 % al acabar 2026. Las previsiones fiscales de la Comisión no tienen en cuenta los compromisos que se hayan asumido en los planes a medio plazo como tales, hasta que se anuncien de forma verosímil y se establezcan medidas de actuación concretas suficientemente detalladas.

Senda de gasto neto e hipótesis macroeconómicas principales del plan

(14) El plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Estonia, que abarca el período 2025-2028, presenta un ajuste fiscal a lo largo de cuatro años.

(15) El plan contiene la información exigida por el artículo 13 del Reglamento (UE) 2024/1263, con excepción de la información sobre la consulta a las partes interesadas nacionales previa a la presentación [exigida por el artículo 13, letra g), inciso vi), del Reglamento (UE) 2024/1263].

(16) Estonia se compromete a seguir la senda de gasto neto indicada en el cuadro 2, correspondiente a un crecimiento medio del gasto neto del 4,7 % en el período 2025-2028. El crecimiento medio del gasto neto durante el período de ajuste (2025–2028) fijado en el plan es superior a la trayectoria de referencia que transmitió la Comisión el 21 de junio de 2024. La senda de crecimiento del gasto neto del plan se beneficia del hecho de que Estonia dispone de cierto margen para la desconsolidación fiscal, lo que no se reflejó en las orientaciones previas de la Comisión transmitidas a dicho país el 21 de junio de 2024. El margen de maniobra fiscal tiene su origen en el bajo nivel de deuda de Estonia, a lo que se suma la reducción prevista del déficit primario, en el supuesto de políticas constantes. Aumenta la tasa máxima de crecimiento del gasto neto, lo cual garantizaría que la deuda de las administraciones públicas se mantuviera en niveles prudentes a medio plazo y que el déficit de las administraciones públicas se situara por debajo del valor de referencia a medio plazo, como se muestra en el cuadro 3. El plan prevé que el crecimiento del PIB potencial aumente al 1 % en 2025 (del 0,7 % en 2024), para disminuir al 0,5 % en 2027 y 2028. Además, el plan prevé que la tasa de crecimiento del deflactor del PIB aumente al 4,0 % en 2025 (del 3,7 % de 2024), antes de disminuir progresivamente hasta el 2,8 % en 2028.

Cuadro 2: Senda de gasto neto e hipótesis principales del plan de Estonia

	2024	2025	2026	2027	2028	Promedio durante el período de validez del plan 2025-2028
Crecimiento del gasto neto (% anual)	1,9	7,1	5,1	3,6	3,2	4,7

([8]) Recomendación del Consejo, de 21 de octubre de 2024, relativa a las políticas económicas, presupuestarias, de empleo y estructurales de Estonia.

	2024	2025	2026	2027	2028	Promedio durante el período de validez del plan 2025-2028
Crecimiento del gasto neto (acumulado, a partir del año de base, 2023, en %)	1,9	9,2	14,8	18,9	22,6	n. p.
Crecimiento del PIB potencial (en %)	0,7	1,0	0,9	0,5	0,5	0,7
Inflación (crecimiento del deflactor del PIB) (en %)	3,7	4,0	3,6	3,2	2,8	3,4

Fuente: Plan fiscal-estructural a medio plazo de Estonia y cálculos de la Comisión

Implicaciones de los compromisos en materia de gasto neto del plan para la deuda de las administraciones públicas

(17) Si se materializaran la senda de gasto neto que se ha comprometido en el plan y las hipótesis subyacentes, según el plan, la deuda de las administraciones públicas aumentaría gradualmente del 23,7 % de 2024 al 28,6 % del PIB al final del período de ajuste (2028) como se refleja en el cuadro que figura a continuación. Tras el ajuste, se prevé que la ratio de deuda siga aumentando a medio plazo (es decir hasta 2038) conforme al plan, aunque a un ritmo más lento, hasta situarse en el 32,6 % en 2038.

Cuadro 3: Evolución de la deuda y el saldo de las administraciones públicas en el plan de Estonia

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Deuda pública (% del PIB)	20,0	23,7	25,2	26,4	27,6	28,6	32,6
Saldo público (% del PIB)	- 2,4	- 2,7	- 3,0	- 2,7	- 2,3	- 2,1	- 1,5

Fuente: Plan fiscal-estructural a medio plazo de Estonia

Así, según el plan, la deuda de las administraciones públicas seguiría muy por debajo del valor de referencia del Tratado (60 % del PIB a medio plazo). Esto es verosímil según las hipótesis del plan, ya que se prevé que la deuda se sitúe por debajo del 60 % del PIB en 2038 en todas las pruebas de resistencia deterministas del análisis de la sostenibilidad de la deuda de la Comisión. Por tanto, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto propuesta en el plan es coherente con el requisito relativo a la deuda establecido en el artículo 6, letra a), y el artículo 16, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263.

Implicaciones de los compromisos en materia de gasto neto del plan para el saldo de las administraciones públicas

(18) Partiendo de la senda de gasto neto y las hipótesis del plan, el déficit de las administraciones públicas se situaría en el 3,0 % del PIB en 2025 y, a partir de ahí, mejoraría paulatinamente hasta el 2,1 % en 2028. Así pues, según el plan, el saldo de las administraciones públicas no superaría el valor de referencia (3 % del PIB) al final del período de ajuste (2028). Además, en los diez años siguientes al período de ajuste (es decir, hasta 2038), el déficit público no superaría el 3 % del PIB. Por tanto, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto propuesta en el plan es coherente con el requisito de déficit establecido en el artículo 6, letra b), y el artículo 16, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263.

Coherencia del plan con la salvaguardia de resiliencia del déficit

(19) Si se materializan las hipótesis y los compromisos del plan, el déficit estructural se mantendría por debajo del 1,5 % del PIB durante todo el período de ajuste. Por tanto, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del

plan, se seguirá respetando el margen común de resiliencia al que se refiere el artículo 8, apartado 1, del Reglamento (UE) 2024/1263, por lo que no es necesaria la mejora adicional del saldo primario estructural al que se refiere el artículo 8, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263.

Coherencia del plan con la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda

(20) Según el plan, se prevé que la deuda de las administraciones públicas se mantenga por debajo del 60 % del PIB durante todo el período de ajuste. Por lo tanto, no es de aplicación la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda.

Hipótesis macroeconómicas del plan

(21) El plan se basa en una serie de hipótesis que difieren de las que la Comisión transmitió a Estonia el 21 de junio. En particular, el plan se sirve de diferentes hipótesis para establecer la situación fiscal inicial (en concreto, relativas a la deuda, el crecimiento del gasto primario y el saldo primario estructural para 2024), el crecimiento del PIB real y el crecimiento del deflactor del PIB. Es necesario evaluar estas diferencias en las hipótesis de forma minuciosa para garantizar que estén respaldadas por argumentos económicos sólidos y basados en datos, especialmente porque el crecimiento medio del gasto neto contemplado en el plan es superior al de la trayectoria de referencia.

A continuación, se enumeran las diferencias en las hipótesis con la incidencia más significativa en el crecimiento medio del gasto neto, junto con una evaluación de cada diferencia considerada por separado.

— El plan parte de una situación fiscal inicial más favorable que la asumida por la Comisión. Para 2023 y 2024, el plan refleja datos de ejecución presupuestaria actualizados y previsiones nacionales relativas a la deuda, el crecimiento del gasto primario y el saldo primario estructural. Esto contribuye a que, durante el período de ajuste del plan, el crecimiento medio del gasto neto sea superior al de las hipótesis de la Comisión. Sobre la base de los datos disponibles en el momento de la evaluación del plan por parte de la Comisión, esta considera que el punto de partida es realista a la vista de los cálculos actualizados del saldo primario estructural y de la brecha de producción. Por consiguiente, se considera que esta hipótesis está debidamente justificada.

— El plan parte de una senda de crecimiento del PIB real que difiere de las hipótesis de la Comisión para el período 2021-2028. Esta circunstancia favorece una senda de crecimiento medio del gasto neto algo diferente durante el período de ajuste del plan. Sobre la base de previsiones nacionales más recientes, en comparación con la hipótesis de la Comisión, se espera que el crecimiento sea mayor en 2025, pero más débil a partir de 2026. En general, por término medio, el crecimiento del PIB sigue siendo similar al supuesto por la Comisión y, por lo tanto, esta hipótesis del plan se considera debidamente justificada.

— El plan parte de un crecimiento del deflactor del PIB que de media es 0,8 puntos porcentuales superior en 2024 y 2025 en comparación con las hipótesis de la Comisión. Esto contribuye a que, durante el período de ajuste del plan, el crecimiento medio del gasto neto sea superior al de las hipótesis de la Comisión. El mayor crecimiento del deflactor del PIB se basa en previsiones nacionales más recientes y está en consonancia con las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión. Por consiguiente, se considera que esta hipótesis está debidamente justificada.

En general, si se toman en conjunto todas las diferencias en las hipótesis, y se suman al margen de maniobra fiscal, revierten en un crecimiento medio del gasto neto en el plan que es superior a la trayectoria de referencia. La Comisión tendrá en cuenta la evaluación previa de las hipótesis que figuran en el plan en futuras evaluaciones del cumplimiento de la senda de gasto neto.

Estrategia de política fiscal del plan

(22) Según la estrategia fiscal indicativa del plan, los compromisos respecto del gasto neto se cumplirán principalmente mediante tanto la contención del gasto como medidas discrecionales de aumento de los ingresos. Las diversas medidas relativas a los ingresos enumeradas en el plan incluyen modificaciones de la Ley del impuesto sobre la renta y aumentos de los tipos del impuesto especial, la introducción de un impuesto sobre los vehículos de tracción mecánica y de un recargo por seguridad de duración determinada (que se recaudará mediante un aumento del IVA a partir de mediados de 2025 y un incremento de la imposición de todos los ingresos de las personas físicas y de los beneficios empresariales a partir de 2026). Por el lado de los gastos, Estonia tiene la intención de llevar a cabo una revisión presupuestaria del período 2023-2027 con el fin de aumentar la eficiencia en el uso de los fondos del presupuesto estatal y la prestación de los servicios y actividades pertinentes a un coste óptimo sobre la base de los objetivos del Estado. Al mismo tiempo, Estonia también pretende aumentar el gasto y las inversiones en defensa. La especificación de las medidas de actuación que deben adoptarse debe confirmarse o ajustarse y cuantificarse en los presupuestos anuales. En paralelo, la aplicación de la estrategia fiscal indicativa en el plan conlleva riesgos, que se derivan de que el ajuste fiscal esté basado en parte en aumentos discrecionales de los ingresos. Habida cuenta de la lentitud de la recuperación del crecimiento prevista, la recaudación de ingresos fiscales corre el riesgo de ser inferior a la prevista en el plan. Además, el proyecto de plan presupuestario para 2025 especifica las medidas de actuación con las que se cumpliría el compromiso en materia de gasto neto para 2025.

Intenciones del plan relativas a reformas e inversiones que responden a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo y abordan las prioridades comunes de la Unión

(23) El plan describe los propósitos relativos a reformas e inversiones que responden a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, especialmente las REP, y a cómo se abordarán en el plan las prioridades comunes de la UE. El plan contempla once reformas e inversiones, de las cuales seis cuentan con la ayuda financiera del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y cuatro con la de los fondos de la política de cohesión.

(24) En cuanto a la prioridad común relativa a una transición ecológica y digital justa, incluidos los objetivos climáticos establecidos en el Reglamento (UE) 2021/1119, el plan contempla varias reformas, además de la aplicación de las medidas del plan de recuperación y resiliencia (PRR) de Estonia. En primer lugar, el plan contempla la reforma «Electricidad Renovable 100», que aboga por una transición hacia el consumo de electricidad procedente de fuentes de energía renovables de aquí a 2030. En segundo lugar, el plan contempla la adopción de la Ley de Economía Resiliente al Cambio Climático. La ley que se adopte sentará las bases de una economía resistente al cambio climático estableciendo objetivos de emisiones de gases de efecto invernadero, fomentando la adopción de tecnologías limpias y una mayor valorización de los recursos. Estas dos medidas tienen por objeto abordar las REP de 2024 (y las de los años anteriores 2023, 2022 y 2020), en las cuales se pide a Estonia que adopte medidas para reducir la cuota de esquisto bituminoso en la combinación energética y aumentar la productividad de los recursos a través de la innovación de base biológica.

(25) En cuanto a la prioridad común relativa a la resiliencia social y económica, en concreto al pilar europeo de derechos sociales, además de aplicar las medidas del PRR de Estonia, el plan contempla varias reformas. En primer lugar, medidas para mejorar la calidad y la disponibilidad de cuidados especiales, reorganizando las agencias y los lugares de prestación del servicio para garantizar unas condiciones de vida modernas a las personas con trastornos mentales. En segundo lugar, el sistema de rehabilitación se reorganizará para garantizar que las personas necesitadas de rehabilitación reciban servicios en función de sus propias necesidades, que los servicios sean de fácil acceso y reciban apoyo y que se presten de manera integrada a través de la cooperación multidisciplinar. En tercer lugar, se desarrollarán y aplicarán diversas mejoras en el sistema sanitario. En cuarto lugar, el plan contempla una reforma adicional de los cuidados de larga duración. La organización y la financiación del servicio permanente de enfermería se transferirán al Fondo del Seguro de Enfermedad a partir de 2025. En quinto lugar, el plan contempla la reforma de las prestaciones por desempleo y el seguro de desempleo, y se está debatiendo la ampliación de la cobertura del seguro de desempleo a las nuevas formas de trabajo. Estas cinco medidas tienen por objeto abordar una REP de 2024 (e implícitamente las REP de 2023, 2022 y 2020) que pide a Estonia que adopte medidas para 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. También tienen la intención de abordar las REP de 2024 (e implícitamente las REP de los años anteriores 2023, 2022 y 2020), en las que se pide a Estonia que mejore el acceso a la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, así como su financiación. El plan también contempla una reforma de la formación profesional. Esta medida se refiere a las REP de 2024 (e implícitamente a la subparte de las REP del año anterior 2019), que piden a Estonia que mejore la oferta de capacidades mediante el reciclaje y perfeccionamiento profesional, así como mediante una mejor atracción y retención del talento.

(26) En cuanto a la prioridad común relativa a la seguridad energética, el plan contempla la reforma «Electricidad Renovable 100», que aboga por una transición hacia el consumo de electricidad procedente de fuentes de energía renovables de aquí a 2030, además de aplicar las medidas del PRR de Estonia. Esta medida tiene por objeto abordar las REP de 2024 (y las REP de los años anteriores 2023, 2022 y 2020), que pide a Estonia que adopte medidas para reducir la cuota de esquisto bituminoso en la combinación energética y aumentar la productividad de los recursos a través de la innovación de base biológica.

(27) En cuanto a la prioridad común de las capacidades de defensa, el plan contempla una lista de reformas fiscales amparadas en el término genérico «recargo por seguridad». Si bien los ingresos fiscales recaudados con impuestos nuevos o modificados son fungibles, la justificación utilizada por el Gobierno implica que se trata de una medida para aumentar las capacidades de defensa. Sin embargo, más allá del mencionado «recargo por seguridad», el plan no contempla una deliberación explícita de las reformas e inversiones relacionadas con la defensa.

(28) El plan proporciona información sobre la coherencia y, en su caso, la complementariedad con los fondos de la política de cohesión y el PRR de Estonia. El plan menciona que la mejora de la calidad y la accesibilidad de los cuidados especiales, la reorganización del sistema de rehabilitación y la reforma de los cuidados de larga duración contribuyen al objetivo P04 del Acuerdo de Asociación de la Política de Cohesión («Estonia social») y al componente 6 del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (asistencia sanitaria y protección social). La reforma del subsidio de desempleo y del seguro de desempleo, así como la ampliación de la cobertura del seguro de desempleo a las nuevas formas de trabajo, también contribuye al componente 6 del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (asistencia sanitaria y protección social). La reforma «Electricidad Renovable 100» contribuye a los componentes 4 (energía y eficiencia energética) y 8 (REPowerEU) del citado mecanismo.

(29) El plan ofrece una visión general de las necesidades de inversión pública de Estonia en relación con las prioridades comunes de la UE. En cuanto a la prioridad común de una transición ecológica y digital justa, el plan señala la necesidad de inversiones adicionales vinculadas a la aplicación de la Ley de Economía Resiliente al Cambio Climático. En cuanto a la prioridad común relativa a la resiliencia social y económica, el plan señala la necesidad de inversiones adicionales relacionadas con la integración del sector social y sanitario. En cuanto a la prioridad común en materia de seguridad energética, el plan señala la necesidad de inversiones adicionales para la sincronización con el sistema eléctrico europeo y para aumentar la cuota de energías renovables. En cuanto a la prioridad común relativa a las capacidades de defensa, el plan señala la necesidad de inversiones adicionales relacionadas con la mejora de las capacidades de defensa.

Conclusión de la evaluación de la Comisión

(30) En general, la Comisión considera que el plan de Estonia cumple los requisitos del Reglamento (UE) 2024/1263.

CONCLUSIÓN GENERAL DEL CONSEJO

(31) El Consejo acoge con satisfacción el plan fiscal-estructural a medio plazo de Estonia y considera que su plena aplicación permitiría garantizar unas finanzas públicas saneadas y apoyar la sostenibilidad de la deuda pública, así como un crecimiento sostenible e integrador.

(32) El Consejo toma nota de la evaluación de la Comisión sobre el plan. No obstante, el Consejo invita a la Comisión a que presente su evaluación de los planes futuros en un documento separado de las Recomendaciones de la Comisión de Recomendaciones del Consejo.

(33) El Consejo toma nota de la evaluación de la Comisión sobre la senda de gasto neto y las principales hipótesis macroeconómicas del plan, también en relación con las orientaciones previas de la Comisión, así como de las implicaciones de la senda de gasto neto del plan para el déficit y la deuda públicos. El Consejo toma nota de la evaluación de la Comisión conforme a la cual las hipótesis macroeconómicas y fiscales, aunque difieren en algunos casos de las hipótesis de la Comisión, en particular para tener en cuenta datos macroeconómicos y fiscales actualizados, están, en general, debidamente justificadas y respaldadas por argumentos económicos sólidos. El Consejo toma nota de la estrategia fiscal general del plan y de los riesgos para las perspectivas, que podrían afectar a la materialización del escenario macroeconómico y las hipótesis subyacentes y a la realización de la senda de gasto neto del plan. En particular, el Consejo también acoge con satisfacción que se haya consultado a las partes interesadas pertinentes antes de la presentación del plan, aunque esta información no figura en el plan. El Consejo también observa que los riesgos geopolíticos pueden ejercer presión sobre los gastos de defensa.

(34) El Consejo espera que Estonia esté preparada para ajustar su estrategia fiscal en la medida necesaria para garantizar la realización de su senda de gasto neto. El Consejo está resuelto a seguir de cerca la evolución económica y fiscal, en particular la evolución subyacente al escenario del plan.

(35) El Consejo considera que está justificado proseguir los debates para acordar una posición común sobre las implicaciones anuales de la supervisión de las tasas de crecimiento acumulado del gasto neto a tiempo para el próximo ciclo de supervisión fiscal.

(36) El Consejo toma nota de la descripción que ha realizado la Comisión de los propósitos y las necesidades de reformas e inversiones que responden a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, y destaca la importancia de garantizar la realización de dichas reformas e inversiones. Sobre la base de los informes presentados por la Comisión, el Consejo evaluará dichas reformas e inversiones y supervisará su aplicación en el marco del Semestre Europeo.

(37) El Consejo espera con interés los informes anuales de situación de Estonia que contendrán, en particular, información sobre los avances en la aplicación de la senda de gasto neto establecida por el Consejo, y la ejecución de reformas e inversiones más amplias en el contexto del Semestre Europeo.

(38) De conformidad con el artículo 17 del Reglamento (UE) 2024/1263, el Consejo debe recomendar a Estonia la senda de gasto neto establecida en el plan.

RECOMIENDA que Estonia:

1. Garantice que el crecimiento del gasto neto no supere los máximos establecidos en el anexo I de la presente Recomendación.

Hecho en Bruselas, el 21 de enero de 2025.

Por el Consejo

El Presidente

A. DOMAŃSKI

ANEXO I

Tasas máximas de crecimiento del gasto neto
(tasas de crecimiento anual y acumulado, en términos nominales)

Estonia

Años		2025	2026	2027	2028
Tasas de crecimiento (%)	Anual	7,1	5,1	3,6	3,2
	Acumulado (*)	9,2	14,8	18,9	22,6

(*) Las tasas de crecimiento acumulado se calculan por referencia al año de base 2023. Las tasas de crecimiento acumulado se utilizan en el seguimiento anual del cumplimiento *ex post*en la cuenta de control.