COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 19.6.2024
COM(2024) 606 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 606 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

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, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Este Mecanismo proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para la realización de reformas e inversiones, lo que supone un estímulo fiscal financiado por la UE. En consonancia con las prioridades del Semestre Europeo, contribuye a la recuperación económica y social y a la realización de reformas e inversiones sostenibles, en particular para promover las transiciones ecológica y digital y reforzar 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 UE y a que prosiga la ejecución del pilar europeo de derechos sociales.

[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).

(2) El Reglamento relativo a REPowerEU[3], adoptado el 27 de febrero de 2023, tiene por objeto eliminar la dependencia de la UE de las importaciones de combustibles fósiles de Rusia. Esto ayudaría a alcanzar la seguridad energética y a diversificar el suministro energético de la UE, 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»[4], con el fin de fundamentar las decisiones en materia de políticas y crear las condiciones marco necesarias para impulsar el crecimiento. La Comunicación define la competitividad en torno a 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 el mercado único destacan como prioridades de actuación fundamentales en lo que 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 UE y sus Estados miembros. El 14 de febrero de 2024, la Comisión publicó, tras esta Comunicación, el informe anual sobre el mercado único y la competitividad[5]. En dicho informe se detallan las fortalezas competitivas y los retos del mercado único europeo, haciendo un seguimiento de la evolución anual según 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[6], lo que marcó el inicio del ciclo de 2024 del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas. El 22 de marzo de 2024, el Consejo Europeo refrendó las prioridades del Estudio 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, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta de 2024, en el que no 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, que el Consejo aprobó el 12 de abril de 2024, así como la 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, que el Consejo adoptó el 11 de marzo de 2024.

(5) El 30 de abril de 2024 entró en vigor el nuevo marco de gobernanza económica de la UE. Dicho marco comprende el nuevo Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y

---

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).

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo. También incluye el Reglamento (CE) n.º 1467/97 modificado, relativo a la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, y la Directiva 2011/85/UE modificada, sobre los marcos presupuestarios de los Estados miembros[7]. Los objetivos del nuevo marco son la sostenibilidad de la deuda pública y el crecimiento sostenible e inclusivo a través del saneamiento gradual de la política fiscal, así como mediante reformas e inversiones. Promueve la implicación nacional y se centra en mayor medida en el medio plazo, lo que se combina con un control del cumplimiento más efectivo y coherente. Cada Estado miembro debe presentar un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo al Consejo y a la Comisión. Los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo contienen los compromisos fiscales, de reformas y de inversiones de un Estado miembro y abarcan un horizonte de planificación de cuatro o cinco años, en función de la duración habitual de la legislatura en ese Estado miembro. La senda de gasto neto[8] prevista en los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo debe cumplir los requisitos establecidos en el 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 PIB, y de situar o mantener el déficit público por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB a medio plazo. Cuando un Estado miembro se comprometa 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 podrá ampliarse tres años como máximo. Como apoyo en la elaboración de dichos planes, el [21 de junio] de 2024, la Comisión debe proporcionar a los Estados miembros orientaciones sobre el contenido de los planes y los subsiguientes informes anuales de situación que deberán presentar y, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) 2024/1263, les transmitirá orientaciones técnicas sobre los ajustes fiscales (trayectorias de referencia e información técnica, cuando proceda). Los Estados miembros deben presentar sus planes fiscales-estructurales 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 de tiempo razonable. Los Estados miembros deben garantizar la participación de sus Parlamentos nacionales y la consulta a instituciones fiscales independientes, a los interlocutores sociales y a otras partes interesadas nacionales, según proceda.

(6) En 2024, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas sigue evolucionando en consonancia con la aplicación del Mecanismo de Recuperación y

---

7 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) y 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).

8 Gasto neto, tal como se define en el artículo 2 del Reglamento (UE) 2024/1263 del Consejo, de 29 de abril de 2024 (DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). 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 por desempleo y vi) las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

Resiliencia. 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 también para los planes de recuperación y resiliencia 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 del anexo V de dicho Reglamento. El 29 de octubre de 2021, el Consejo adoptó su Decisión 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 los tramos está supeditado a una decisión de la Comisión, adoptada 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 enunciados 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. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el programa nacional de reformas de 2024 también refleja el informe semestral de Estonia sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia.

(9) La Comisión publicó el informe por país de 2024 correspondiente a Estonia[11] el 19 de junio de 2024. 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 por parte de Estonia. Partiendo de este 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, evalúa los avances de Estonia en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la UE 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.

---

9 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 (0319/2021).

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

11 SWD(2024) 606 final.

(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. Como se anunció en las orientaciones de la política fiscal para 2024[12], la Comisión está dando el primer paso para la apertura de los procedimientos de déficit excesivo basados en el déficit sobre la base de los datos de ejecución presupuestaria de 2023, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. El 19 de junio de 2024, la Comisión adoptó un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE[13]. En dicho informe se evaluó la situación presupuestaria de Estonia, ya que el déficit de las administraciones públicas en 2023 superó el valor de referencia del 3 % del PIB. El informe concluyó que, a la luz de esta evaluación, y tras examinar el dictamen del Comité Económico y Financiero emitido con arreglo a lo establecido en el artículo 126, apartado 4, del TFUE, la Comisión no propondrá en julio la apertura de un procedimiento de déficit excesivo para Estonia.

(11) El 12 de julio de 2022, el Consejo recomendó 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 a la evolución de la situación. También se recomienda a Estonia que aumente la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética, teniendo en cuenta la iniciativa REPowerEU, y utilizando también el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión. Según los cálculos de la Comisión, la orientación de la política fiscal en 2023 fue expansionista, y se situó en el 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 de la política fiscal. Esto incluye la reducción del coste de las medidas específicas de apoyo de emergencia para los hogares y las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía en un 0,1 % del PIB. Incluye, asimismo, los costes más elevados de ofrecer protección temporal a las personas desplazadas procedentes de Ucrania (el 0,2 % del PIB). 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. Los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE ascendieron al 1,4 % del PIB en 2023. Las inversiones financiadas a nivel nacional ascendieron al 5,8 % del PIB en 2023, lo que representa un incremento anual de 1,4 puntos

[12] Informe de la Comisión elaborado de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

[13] Informe de la Comisión elaborado de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

porcentuales con respecto a 2022. Estonia financió inversiones adicionales a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE. 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, que se financian con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

(12) Las previsiones clave del programa de estabilidad de 2024 pueden resumirse de la forma siguiente. Según el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias, el PIB real crecerá un 0,0 % en 2024 y un 2,0 % en 2025, mientras que la inflación, medida a través del índice de precios de consumo armonizado (IPCA), se situará en el 3,6 % en 2024 y el 2,7 % en 2025. Se prevé que el déficit de las administraciones públicas aumente al 3,5 % del PIB en 2024[14] y al 3,0 % en 2025, mientras que se espera que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumente 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 el valor de referencia del 3,0 % de déficit respecto del PIB en 2025. A su vez, se prevé que, después de 2025, la ratio de deuda de las administraciones pública 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 crecerá un 3,1 % en 2025, y la inflación, medida a través del índice de precios de consumo armonizado (IPCA) se situará en el 3,4 % en 2024 y el 2,1 % en 2025.

(14) Las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión apuntan a un déficit público del 3,4 % del PIB en 2024, mientras que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumentará hasta el 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 de la política fiscal sea globalmente neutra y se sitúe en un 0,1 % del PIB en 2024.

(15) Con arreglo a las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, en 2024 se financiarán gastos por un importe equivalente al 0,9 % del PIB con ayudas no reembolsables («subvenciones») del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, frente al 0,3 % del PIB en 2023. Los gastos financiados mediante las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia permitirán inversiones de gran calidad y reformas que mejoren la productividad sin una repercusión directa en el saldo de las administraciones públicas y la deuda pública de Estonia.

[14] Las autoridades estonias informaron a la Comisión de que el Gobierno aprobó y envió al Parlamento 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).

(16) El 14 de julio de 2023, el Consejo recomendó 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 %. Al ejecutar sus presupuestos de 2023 y preparar sus proyectos de planes presupuestarios para 2024, se invitó a los Estados miembros a tener en cuenta que la Comisión propondría al Consejo la apertura de procedimientos de déficit excesivo basados en el déficit sobre la base de los datos de ejecución correspondientes a 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) Por otra parte, el Consejo recomendó que Estonia tomara medidas con el fin de eliminar 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 especificó 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 debe garantizar que dichas medidas de apoyo se dirijan a proteger a los hogares y las empresas vulnerables, sean viables desde el punto de vista fiscal y sigan incentivando el ahorro energético. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el coste presupuestario neto de las medidas de apoyo de emergencia en materia energética se situaría en el 0,2 % del PIB en 2023 y el 0,0 % en 2024 y 2025. Se prevé que las medidas de apoyo de emergencia en materia energética se eliminen gradualmente tan pronto como sea posible entre 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 del Mecanismo y 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, las inversiones públicas financiadas a nivel nacional aumentarán hasta el 6,3 % del PIB en 2024 (frente al 5,8 % del PIB en 2023). Esto se ajusta a lo recomendado por el Consejo.

(19) Sobre la base de las medidas estratégicas conocidas en la fecha límite de las previsiones y de la hipótesis de mantenimiento de la política económica, las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión indican un déficit público del 4,3 % del PIB en 2025. 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 al 24,6 % a finales de 2025. El aumento de dicha ratio en 2025 refleja principalmente el efecto del déficit público.

(20) Los ingresos fiscales de Estonia en porcentaje del PIB aumentaron en 2023 pero son significativamente inferiores a la media de la UE, 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 UE. Estonia recaudó menos de un tercio de la media de la UE en concepto de impuestos sobre el capital (2,7 % del PIB), tiene algunos 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 fiscal 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 un aumento de la exención fiscal básica, así como la ampliación de su ámbito de aplicación a todos los contribuyentes de este impuesto, sean regresivos. Asimismo, el impuesto sobre las rentas del trabajo de Estonia, aunque se aproxima 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 UE. El gasto en servicios públicos generales, que representa un 3,7 % del PIB, es casi dos tercios inferior a la media de la UE.

(21) Estonia adoptó 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 la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración. Como consecuencia de ello, los usuarios continúan teniendo que abonar cantidades elevadas de su propio bolsillo y la necesidad insatisfecha de atención médica ha aumentado. El acceso a la asistencia es desigual en todo el país debido, entre otras cosas, a la falta de capacidad y recursos entre los municipios para prestar servicios suficientes para satisfacer la demanda. Aunque no se responde plenamente a la demanda, el gasto público en cuidados de larga duración y asistencia sanitaria sigue siendo uno de los más bajos de la UE. Esto se suma a la escasez de mano de obra en estos sectores. Debido a los cambios demográficos, se espera que aumente la demanda de acceso a la asistencia sanitaria y a los cuidados de larga duración, por lo que está justificado garantizar una financiación adecuada para ambos.

(22) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), y con el anexo V, criterio 2.2, del Reglamento (UE) 2021/241, 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 estas 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, incluido el capítulo de REPowerEU, para impulsar la competitividad a largo plazo de Estonia mediante la transición ecológica y digital, garantizando al mismo tiempo la equidad social. Para cumplir los compromisos del plan a más tardar en agosto de 2026, es esencial que Estonia prosiga con la ejecución de reformas e inversiones. La participación sistemática de las administraciones regionales y locales, 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) En el marco de la revisión intermedia de los fondos de la política de cohesión, de conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/1060, Estonia debe revisar cada programa a más tardar en marzo de 2025, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los retos señalados en las recomendaciones específicas por país de 2024, así como su plan nacional de energía y clima. Esta revisión constituye la base para la asignación definitiva de los fondos de la UE incluidos en cada programa. Estonia ha avanzado en la aplicación 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

crucial acelerar la aplicación del programa de la política de cohesión. Las prioridades acordadas en el programa siguen siendo pertinentes. Es especialmente importante aumentar la competitividad de las empresas, especialmente fuera de la zona de la capital, 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 específicamente en relación con la inversión en la fabricación de tecnologías con cero emisiones netas y el apoyo a la transformación de la industria, por ejemplo en los ámbitos de la innovación en tecnologías profundas, 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 abordados a través del plan de recuperación y resiliencia y de otros fondos de la UE, 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 UE. 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 relación 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 años anteriores 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 contribuirían también a apoyar la convergencia social al alza, en consonancia con el análisis de segunda fase del país realizado por los

servicios de la Comisión sobre la base de las características del marco de convergencia social[15].

(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, pero también al sistema industrial en general. La productividad de los recursos apenas aumentó (de 1 kg/EUR a 1,1 kg/EUR), 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 absorbedor. El sector forestal se caracteriza por unos volúmenes elevados de tala, así como por una escasa valorización de los recursos. Estonia se beneficiaría del aumento de la eficiencia de la gestión forestal sostenible, la transición hacia la economía circular y la mejora de 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, 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 es 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. Tanto la transición ecológica como la 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 mano de obra. 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 de su contribución colectiva al funcionamiento de la

[15] SWD(2024) 132 final.

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 política económica de la zona del euro. En el caso de Estonia, las recomendaciones 1, 2, 3 y 4 contribuyen a la aplicación de las recomendaciones primera, segunda, tercera, y cuarta para la zona del euro.

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 previstos en la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, limitar el crecimiento del gasto neto[16] en 2025 a un ritmo compatible con la reducción del déficit de las administraciones públicas hasta situarlo 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 y 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 e inversiones a más tardar en agosto de 2026. Acelerar la ejecución del programa de la política de cohesión. En el contexto de la revisión intermedia, 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 que ofrece la iniciativa de la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa para mejorar la competitividad.

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.

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 Bruselas, el

Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente

[16] De conformidad con el artículo 2, apartado 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.