COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 19.6.2024
COM(2024) 606 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

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

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

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

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

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

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

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

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

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

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

(2) O Regulamento REPowerEU[3], adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa acabar com a dependência da UE das importações de combustíveis fósseis russos, o que contribuirá para garantir a segurança energética e diversificar o aprovisionamento energético da UE, ao mesmo tempo que reforçará o aumento da utilização das energias renováveis, das capacidades de armazenamento de energia e da eficiência energética. A Estónia acrescentou um novo capítulo REPowerEU ao seu plano nacional de recuperação e resiliência, a fim de financiar reformas e investimentos essenciais que contribuam para a consecução dos objetivos REPowerEU.

(3) Em 16 de março de 2023, a Comissão publicou uma comunicação, intitulada «Competitividade da UE a longo prazo: olhar para além de 2030»[4], que visa fundamentar as decisões políticas e criar as condições-quadro para aumentar o crescimento. A comunicação define a competitividade em função de nove fatores que se reforçam mutuamente, entre os quais o acesso a capital privado, a investigação e inovação, a educação e as competências e o mercado único surgem como prioridades políticas fundamentais para a reforma e o investimento com vista a dar resposta aos atuais desafios em matéria de produtividade e a reforçar a competitividade a longo prazo da UE e dos Estados-Membros. Em 14 de fevereiro de 2024, a Comissão deu seguimento a essa comunicação publicando o novo relatório anual sobre o mercado único e a competitividade[5]. O relatório descreve em pormenor os pontos fortes e os desafios concorrenciais do mercado único europeu, acompanhando os desenvolvimentos anuais com base nos nove fatores da competitividade identificados.

(4) Em 21 de novembro de 2023, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024[6], assinalando o início do ciclo do Semestre Europeu de 2024 para a coordenação das políticas económicas. Em 22 de março de 2024, o Conselho Europeu aprovou as prioridades dessa análise, que se articulam em torno das quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Em 21 de novembro de 2023, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2024, no qual não identificou a Estónia como um dos Estados-Membros que podem ser afetados ou correr o risco de ser afetados por desequilíbrios e relativamente aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente um parecer sobre o projeto de plano orçamental da Estónia para 2024. A Comissão adotou ainda uma proposta de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que o Conselho adotou em 12 de abril de 2024, bem como a proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2024, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que o Conselho adotou em 11 de março de 2024.

(5) Em 30 de abril de 2024, entrou em vigor o novo quadro de governação económica da UE, que inclui o novo Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho. O

---

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

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final

6 COM(2023) 901 final.

novo quadro inclui igualmente o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho alterado, sobre a aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, bem como a Diretiva 2011/85/UE alterada, sobre os quadros orçamentais dos Estados-Membros[7]. Os objetivos visados são a sustentabilidade da dívida pública e o crescimento sustentável e inclusivo, através de uma consolidação orçamental gradual, bem como de reformas e investimentos. O quadro promove a apropriação nacional e adota uma perspetiva a médio prazo, associada a uma aplicação mais eficaz e coerente. Cada Estado-Membro deve apresentar ao Conselho e à Comissão um plano orçamental estrutural nacional de médio prazo. Os planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo contêm os compromissos assumidos pelo Estado-Membro em termos orçamentais, de reformas e de investimento, abrangendo um horizonte de planeamento de quatro ou cinco anos em função da duração normal das legislaturas nesse Estado-Membro. A trajetória das despesas líquidas[8] nos planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo deve cumprir os requisitos do Regulamento (UE) 2024/1263, nomeadamente colocar ou manter a dívida pública numa trajetória descendente plausível até ao final do período de ajustamento, o mais tardar, ou mantê-la em níveis prudentes, inferiores a 60 % do PIB, bem como reduzir e/ou manter o défice orçamental abaixo do valor de referência de 3 % do PIB a médio prazo. Caso um Estado-Membro se comprometa a concretizar um conjunto relevante de reformas e investimentos em conformidade com os critérios estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/1263, o período de ajustamento pode ser prorrogado, no máximo, por três anos. A fim de apoiar a preparação desses planos, em [21 de junho] de 2024, a Comissão deverá facultar aos Estados-Membros orientações sobre o conteúdo dos planos e dos subsequentes relatórios anuais sobre os progressos que deverão apresentar e, em nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) 2024/1263, transmitir-lhes orientações técnicas sobre os ajustamentos orçamentais (trajetórias de referência e informações técnicas, se for caso disso). Os Estados-Membros devem apresentar os seus planos orçamentais estruturais de médio prazo até 20 de setembro de 2024, a menos que cheguem a acordo com a Comissão para prorrogar esse prazo por um período razoável. Os Estados-Membros devem assegurar a participação dos seus parlamentos nacionais e a consulta de instituições orçamentais independentes, dos parceiros sociais e de outras partes interessadas nacionais, conforme adequado.

(6) Em 2024, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a evoluir em consonância com a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência continua a ser essencial para a realização das prioridades estratégicas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos ajudam a responder eficazmente à totalidade ou a uma parte significativa dos

---

7 Regulamento (UE) 2024/1264 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 2024/1264 de 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) e Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L 2024/1265 de 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

8 Despesas líquidas na aceção do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2024/1263 do Conselho de 29 de abril de 2024 (JO L 2024/1263 de 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Por «despesas líquidas» entende-se as despesas públicas líquidas de: i) despesas com juros, ii) medidas discricionárias em matéria de receitas, iii) despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, iv) despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, v) elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego e vi) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

desafios identificados nas recomendações específicas por país correspondentes formuladas nos últimos anos. As recomendações específicas por país de 2019, 2020, 2022 e 2023 continuam a ser igualmente pertinentes para os planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.

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

(8) Em 25 de abril de 2024, a Estónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2024 e, em 30 de abril de 2024, o seu Programa de Estabilidade de 2024, cumprindo assim o prazo estabelecido no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas para 2024 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pela Estónia sobre os progressos realizados na consecução do plano de recuperação e resiliência.

(9) Em 19 de junho de 2024, a Comissão publicou o relatório específico de 2024 relativo à Estónia[11], Nesse relatório avaliou os progressos realizados pela Estónia em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho entre 2019 e 2023 e fez o balanço da execução, pela Estónia, do seu plano de recuperação e resiliência. Partindo desta análise, o relatório por país identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como desafios novos e emergentes. O relatório avaliou igualmente os progressos realizados pela Estónia na execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

(10) Com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice orçamental da Estónia aumentou de 1,0 % do PIB em 2022 para 3,4 % em 2023, enquanto a dívida pública aumentou de 18,5 % do PIB no final de 2022 para 19,6 % no final de 2023. Tal como

---

9 Decisão de Execução do Conselho, de 29 de outubro de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Estónia (0319/2021).

10 Decisão de Execução do Conselho, de 16 de junho de 2023, que altera a Decisão de Execução, de 29 de outubro de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Estónia (9367/2023).

11 SWD(2024) 606 final.

anunciado nas Orientações em matéria de política orçamental para 2024[12], a Comissão está a dar o primeiro passo para a abertura de procedimentos por défice excessivo com base nos dados de execução relativos a 2023, em conformidade com as disposições jurídicas em vigor. Em 19 de junho de 2024, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE[13], no qual analisava a situação orçamental da Estónia, dado que, em 2023, o seu défice público tinha excedido o valor de referência de 3 % do PIB. O relatório concluía que, à luz dessa avaliação e tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro, previsto no artigo 126.º, n.º 4, do TFUE, a Comissão não irá propor, em julho, a abertura de um procedimento por défice excessivo em relação à Estónia.

(11) Em 12 de julho de 2022, o Conselho recomendou que a Estónia tomasse medidas, em 2023, para assegurar que o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional seja conforme com uma orientação política globalmente neutra, tendo em conta a continuação dos apoios temporários e específicos dirigidos aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e às pessoas que fogem da Ucrânia. Ao mesmo tempo, recomendou à Estónia que ajustasse as despesas correntes em função da evolução da situação. Foi igualmente recomendado à Estónia que aumentasse o investimento público para as transições ecológica e digital e a segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência e a outros fundos da União. Em 2023, segundo as estimativas da Comissão, a orientação orçamental foi expansionista, em 1,6 % do PIB, num contexto de elevada inflação. Além disso, em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) teve um contributo expansionista equivalente a 1,0 % do PIB para a orientação orçamental. Esse efeito inclui a redução em 0,1 % do PIB do custo das medidas de apoio de emergência orientadas para os agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia, bem como os custos mais elevados da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia (0,2 % do PIB). Por conseguinte, o contributo expansionista das despesas correntes primárias líquidas financiadas a nível nacional em 2023 apenas em parte foi devido ao apoio às pessoas que fogem da Ucrânia. O crescimento expansionista das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) foi impulsionado por despesas mais elevadas com os salários e pensões da função pública, juntamente com novos programas permanentes de despesas nos domínios da defesa, educação e abono de família, que não foram acompanhadas de aumentos proporcionais do lado das receitas. Em suma, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional em 2023 não foi feito em consonância com a recomendação do Conselho. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outros fundos da UE ascenderam a 1,4 % do PIB em 2023. O investimento financiado a nível nacional ascendeu a 5,8 % do PIB em 2023, com um aumento anual de 1,4 pontos percentuais em relação a 2022. A Estónia financiou investimentos adicionais através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE. A Estónia financiou investimentos públicos nas transições ecológica e digital, bem como na segurança energética, como o

[12] Relatório da Comissão elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

[13] Relatório da Comissão elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

desenvolvimento de serviços de eventos e de um portal digital para os empresários, a capitalização do Fundo Verde (que realiza investimentos em fundos de capital de risco e investimentos em capitais próprios de empresas) e o reforço da rede elétrica para aumentar a capacidade de produção de energias renováveis e assegurar a adaptação às alterações climáticas, que são financiados pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

(12) As principais projeções do Programa de Estabilidade para 2024 podem ser resumidas do seguinte modo: O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais prevê um crescimento do PIB real de 0,0 % em 2024 e de 2,0 % em 2025, devendo a inflação IHPC representar 3,6 % em 2024 e 2,7 % em 2025. O excedente orçamental deverá aumentar para 3,5 % do PIB em 2024[14] e 3,0 % do PIB em 2025, enquanto o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar para 22,6 % no final de 2024 e para 24,9 % no final de 2025. Após 2025, prevê-se que o défice das administrações públicas diminua gradualmente para 2,2 % do PIB em 2026, 1,4 % em 2027 e 0,8 % em 2028. Por conseguinte, o saldo das administrações públicas não deverá exceder o valor de referência do défice (3 % do PIB) a partir de 2025. Por seu lado, após 2025, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar para 26,2 % em 2026 e depois diminuir gradualmente para 26,0 % em 2027 e 25,0 % em 2028.

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

(14) Aponta igualmente para um défice orçamental de 3,4 % do PIB em 2024 e para um aumento do rácio dívida pública/PIB, para 21,4 % no final do mesmo ano. O aumento do rácio da dívida pública em 2024 reflete principalmente o impacto do défice do Estado. Segundo as estimativas da Comissão, a orientação orçamental em 2024 deverá ser globalmente neutra (-0,1 % do PIB).

(15) As mesmas previsões apontam para que as despesas financiadas por apoio não reembolsável («subvenções») do Mecanismo de Recuperação e Resiliência representem 0,9 % do PIB em 2024, face a 0,3 % do PIB em 2023. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência permitirão realizar investimentos de elevada qualidade e executar reformas conducentes à melhoria da produtividade, sem impacto direto no saldo e na dívida das administrações públicas da Estónia.

(16) Em 14 de julho de 2023, o Conselho recomendou que a Estónia assegurasse uma política orçamental prudente, nomeadamente limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional em 2024 a um máximo de 4,9 %. Na execução dos seus orçamentos de 2023 e na elaboração dos seus projetos de planos orçamentais para 2024, os Estados-Membros foram convidados a ter em conta que a Comissão iria propor ao Conselho a abertura de procedimentos por défice excessivo com base nos dados de execução relativos a 2023. Segundo as previsões da Comissão da primavera de 2024, o saldo estrutural da Estónia deverá ser de -0,7 % do

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

PIB em 2024, face a -1,4 % em 2023, ficando assim acima do objetivo orçamental de médio prazo (OMP) do país de um saldo estrutural de -0,75 % do PIB. O percurso da Estónia foi portanto avaliado como consentâneo com a recomendação do Conselho.

(17) Além disso, o Conselho recomendou à Estónia que tomasse medidas para eliminar progressivamente as medidas de apoio de emergência à energia em vigor, utilizando as correspondentes poupanças para reduzir o défice orçamental, o mais rapidamente possível em 2023 e 2024. O Conselho especificou ainda que, caso novos aumentos dos preços da energia exigissem medidas de apoio novas ou a prossecução das medidas de apoio em vigor, a Estónia deveria garantir que estas fossem orientadas para a proteção das empresas e dos agregados familiares vulneráveis, comportáveis do ponto de vista orçamental e preservassem os incentivos à poupança de energia. Nas suas previsões da primavera de 2024, a Comissão estimou o custo orçamental líquido das medidas de apoio de emergência à energia em 0,2 % do PIB em 2023, projetando valores de 0,0 % em 2024 e 2025. Prevê-se que as medidas de apoio de emergência à energia sejam eliminadas o mais rapidamente possível em 2023 e 2024. Esta situação é consentânea com a recomendação do Conselho.

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

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

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

sociais, sendo as pensões de velhice as mais baixas da UE. As despesas com os serviços públicos gerais situam-se em 3,7 % do PIB, quase dois terços abaixo da média da UE.

(21) A Estónia adotou várias reformas para melhorar a acessibilidade e os preços dos preços dos cuidados de longa duração e dos cuidados de saúde. Embora as reformas estejam a avançar na direção certa, o financiamento sustentável dos cuidados de saúde e dos cuidados de longa duração ainda não está assegurado. Em consequência, os pagamentos não cobertos continuam a ser elevados e as necessidades de cuidados médicos não satisfeitas aumentaram. O acesso aos cuidados de saúde é desigual em todo o país, nomeadamente devido à falta de capacidade e de recursos nos municípios para prestar serviços suficientes para satisfazer a procura. Embora a procura não esteja a ser totalmente satisfeita, as despesas públicas com cuidados de longa duração e cuidados de saúde continuam a ser das mais baixas da UE. Esta situação está associada à escassez de mão-de-obra nestes setores. Devido à evolução demográfica, a procura de acesso a cuidados de saúde e a cuidados de longa duração deverá aumentar, pelo que se justifica assegurar um financiamento adequado em ambos os casos.

(22) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), e com o anexo V, critério 2.2, do Regulamento (UE) 2021/241, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a realizar até 2026. As reformas e investimentos devem também ajudar a resolver eficazmente a totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país pertinentes. Tendo em conta este prazo apertado, a rápida prossecução da efetiva execução do plano, incluindo o capítulo REPowerEU, será essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo da Estónia através da transição ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. Para cumprir os compromissos assumidos no plano até agosto de 2026, é essencial que a Estónia continue a assegurar a execução das reformas e dos investimentos. A participação sistemática dos órgãos de poder local e regional, dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser essencial para assegurar uma ampla apropriação que contribuirá para a execução bem-sucedida do plano de recuperação e resiliência.

(23) No âmbito da revisão intercalar dos fundos da política de coesão, nos termos do artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060, a Estónia deverá proceder, até março de 2025, a uma revisão dos vários programas, tendo em conta, nomeadamente, os desafios identificados nas recomendações específicas por país de 2024, assim como o respetivo plano nacional em matéria de energia e clima. Essa revisão constituirá a base para a atribuição definitiva do financiamento da UE previsto em cada programa. Embora a Estónia tenha realizado progressos na execução da política de coesão e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, subsistem alguns problemas e persistem disparidades regionais significativas entre a região da capital e o resto do país. Será fundamental acelerar a execução do programa da política de coesão. Os desafios acordados no âmbito do programa continuam a ser relevantes. É particularmente importante aumentar a competitividade das empresas, especialmente fora da região da capital, e aumentar a sua capacidade de inovação. A melhoria da eficiência energética dos edifícios públicos e privados, bem como das empresas, apresenta elevada prioridade. O acesso ao emprego através de medidas ativas e preventivas do mercado de trabalho e da promoção de um ambiente de trabalho saudável continua a ser importante. Deve também ser dada prioridade à melhoria da qualidade, eficácia e relevância para o mercado de trabalho dos sistemas de educação e formação; à

promoção da aprendizagem ao longo da vida, em especial por via de sistemas flexíveis de requalificação e melhoria das competências, bem como da inclusão ativa; e ao aumento da acessibilidade, eficácia e resiliência dos serviços de cuidados de longa duração. No contexto da revisão intercalar dos programas da política de coesão, mereceriam maior atenção as questões da acessibilidade e preço dos cuidados de longa duração, dando prioridade à vida independente. A Estónia poderia também alavancar a iniciativa da Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa especificamente no que respeita ao investimento no fabrico de tecnologias de impacto zero e ao apoio à transformação industrial, por exemplo nos domínios da inovação de tecnologia profunda, das tecnologias verdes e digitais e da biomedicina. Poderia também aumentar a sua capacidade de tratamento de metais de terras raras e participar em atividades de investigação e desenvolvimento que apoiem esse processo.

(24) Para além dos desafios económicos e sociais abordados no quadro do plano de recuperação e resiliência e de outros fundos da UE, a Estónia enfrenta vários outros desafios relacionados com a proteção social, a utilização eficiente dos recursos e com as competências.

(25) A proteção social para apoiar os idosos, as pessoas com deficiência e as pessoas em formas atípicas de trabalho e com períodos de trabalho curtos continua a ser fraca. Consequentemente, a percentagem de pessoas com deficiência em risco de pobreza e exclusão social não só aumentou em 2022 como foi a segunda mais elevada da UE. A pobreza na velhice tem vindo a aumentar e era uma das mais elevadas da UE em 2022, nomeadamente porque as pensões continuam a ser baixas em relação aos rendimentos do trabalho. A reduzida adequação da rede de segurança social resulta numa desigualdade de rendimentos elevada e crescente, apesar de algumas melhorias em anos anteriores. A baixa cobertura das prestações de desemprego, especialmente para as pessoas em formas atípicas de trabalho e com períodos de trabalho curtos, agrava a desigualdade de rendimentos e a pobreza. Embora a duração das prestações de desemprego tenha sido ajustada ao abrigo do plano de recuperação e resiliência da Estónia, a prorrogação da cobertura ainda não foi implementada. O aumento das desigualdades está associado ao aumento significativo dos preços e do custo de vida, que não foi acompanhado de um aumento correspondente das prestações sociais e do salário mínimo. A situação dos agregados familiares com baixos rendimentos agravou-se devido à inflação elevada e persistente que foi registada, prevendo-se que o mesmo continue a acontecer em resultado das reformas fiscais em 2024-2025. A garantia de medidas de atenuação adequadas, nomeadamente para as pensões, bem como de aumento da adequação do sistema de proteção social, poderão reduzir a pobreza e as desigualdades. Todas essas medidas deverão contribuir igualmente para apoiar a convergência social ascendente, em consonância com a análise mais aprofundada sobre o país realizada pelos serviços da Comissão com base nas características do quadro de convergência social[15].

(26) A percentagem do xisto betuminoso no cabaz energético da Estónia continua a ser significativa e está a entravar a transição ecológica. É necessária uma maior implantação da produção de energias renováveis para ajudar a eliminar progressivamente o xisto betuminoso, mantendo simultaneamente um elevado grau de independência energética. Além de causar danos ambientais, a indústria do xisto betuminoso representa 90 % dos resíduos perigosos da Estónia. A Estónia tem uma

[15] SWD(2024)132 final.

das mais baixas taxas de produtividade dos recursos entre os Estados-Membros da UE, o que pode dever-se, em parte, à indústria de xisto betuminoso, que utiliza intensivamente os recursos do país, mas também a um sistema industrial com uma utilização muito intensiva de recursos, em termos gerais. A produtividade dos recursos pouco aumentou, de 1 para 1,1 EUR/kg de recursos utilizados, permanecendo em menos de metade da média da UE em 2022. Os setores utilizadores dos solos, em virtude de alterações ao nível dessa utilização e da silvicultura, passou a ser emissor de CO_2, em vez de sumidouro. O setor florestal caracteriza-se por elevados volumes de abate, bem como por uma baixa valorização dos recursos. A Estónia beneficiaria do aumento da eficiência da gestão sustentável das florestas, da transição para uma economia circular e da melhoria da gestão dos resíduos. Além disso, a produtividade dos recursos é uma das fragilidades da Estónia, em termos da potencial capacidade de inovação do país. A Estónia ocupava o 13.º lugar no Painel de Avaliação da Ecoinovação de 2022 (115,5 contra uma média da UE de 121,5, 2013 = 100). A promoção da ecoinovação e da inovação de base biológica para uma utilização sustentável dos recursos naturais contribuirá para melhorar a produtividade e a competitividade dos recursos da Estónia.

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

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

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

1. Apresentar atempadamente o seu plano orçamental estrutural de médio prazo. Em consonância com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento reformulado,

limitar o crescimento das despesas líquidas[16] em 2025 a um ritmo compatível com a redução do défice orçamental para um valor abaixo valor de referência previsto no Tratado, de 3 % do PIB, e com a manutenção da dívida pública num nível prudente a médio prazo. Alargar a base de tributação e melhorar o acesso e o financiamento dos cuidados de saúde e dos cuidados de longa duração.

2. Continuar a assegurar uma execução rápida e eficaz do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, de forma a assegurar a conclusão das reformas e dos investimentos até agosto de 2026. Acelerar a execução dos programas da política de coesão. No contexto da revisão intercalar, continuar a centrar-se nas prioridades acordadas, atuando no sentido de dar resposta às necessidades do setor dos cuidados a longo prazo, tendo simultaneamente em conta as oportunidades proporcionadas pela Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa para melhorar a competitividade.

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

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

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente

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