COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 4.6.2025
COM(2025) 206 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

{SWD(2025) 206 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,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos[2], y en particular su artículo 6, apartado 1,

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:

Consideraciones generales

(1) El Reglamento (UE) 2024/1263, que entró en vigor el 30 de abril de 2024, establece los objetivos del marco de gobernanza económica, cuyo fin es promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e inclusivo y la resiliencia a través de reformas e inversiones, así como prevenir los déficits públicos excesivos. El Reglamento establece que el Consejo y la Comisión lleven a cabo una supervisión multilateral en el contexto del Semestre Europeo de conformidad con los objetivos y requisitos establecidos en el TFUE. El Semestre Europeo incluye, en particular, la formulación y la supervisión de la aplicación de las recomendaciones específicas por país. El Reglamento promueve también la implicación nacional en relación con la política fiscal 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 al Consejo y a la Comisión un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo que contenga sus compromisos fiscales, de reforma y de inversión, para cuatro o cinco

[1] DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
[2] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

años, en función de la duración de la legislatura nacional. La senda de gasto neto[3] de estos planes tiene que cumplir los requisitos del Reglamento, incluidos los requisitos de situar o mantener la deuda de las administraciones públicas en una senda descendente verosímil a más tardar al final del período de ajuste, o de mantenerla en niveles prudentes por debajo del 60 % del producto interior bruto (PIB), y de situar o mantener a medio plazo el déficit de las administraciones públicas por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. 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, el período de ajuste podrá ampliarse hasta tres años.

(2) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo[4] por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, el «Mecanismo»), entró en vigor el 19 de febrero de 2021. El Mecanismo proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para la realización de reformas e inversiones, lo que aporta un estímulo fiscal financiado por la Unión. En consonancia con las prioridades del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas, el Mecanismo fomenta la recuperación económica y social e impulsa al mismo tiempo la realización de reformas e inversiones sostenibles, en particular dirigidas a promover las transiciones ecológica y digital y aumentar la resiliencia de las economías de los Estados miembros. Asimismo, ayuda a fortalecer las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo, a mejorar la cohesión territorial dentro de la Unión y a que prosiga la ejecución del pilar europeo de derechos sociales.

(3) El Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo[5] (en lo sucesivo, «Reglamento REPowerEU»), adoptado el 27 de febrero de 2023, tiene por objeto eliminar la dependencia de la Unión de las importaciones de combustibles fósiles de Rusia. Esto contribuye a alcanzar la seguridad energética y a diversificar el suministro energético de la Unión, aumentando al mismo tiempo la implantación de las energías renovables, la capacidad de almacenamiento de energía y la eficiencia energética. Estonia incluyó un nuevo capítulo de REPowerEU en su plan nacional de recuperación y resiliencia con el fin de financiar reformas e inversiones clave que contribuyan a alcanzar los objetivos de REPowerEU.

(4) 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 de dicho Reglamento, la Comisión evaluó la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la coherencia del plan de recuperación

---

3 Gasto neto tal como se define en el artículo 2, punto 2, del Reglamento (UE) 2024/1263: «gasto neto»: 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 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).

5 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).

y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación establecidas en su anexo V. El 29 de octubre de 2021, el Consejo adoptó su Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Estonia[6], que se modificó el 16 de junio de 2023 con arreglo al artículo 18, apartado 2, para actualizar la contribución financiera máxima en concepto de ayuda financiera no reembolsable, así como para incluir el capítulo de REPowerEU[7]. El desembolso de los tramos está supeditado a una decisión de la Comisión, adoptada de conformidad con el artículo 24, apartado 5, 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 exige que no se haya frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores correspondientes a la misma reforma o inversión.

(5) El 21 de enero de 2025, el Consejo, sobre la base de la recomendación de la Comisión, adoptó una Recomendación por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Estonia[8]. El plan, presentado de conformidad con el artículo 11 y el artículo 36, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) 2024/1263, abarca el período comprendido entre 2025 y 2028 y presenta un ajuste fiscal escalonado a lo largo de cuatro años.

(6) El 26 de noviembre de 2024, la Comisión adoptó un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de Estonia para 2025. En esa misma fecha, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, la Comisión adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta de 2025, en el que determinó que Estonia era uno de los Estados miembros que requieren un examen exhaustivo. La Comisión adoptó asimismo una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro y una propuesta de Informe conjunto sobre el empleo de 2025, en el que se analiza la ejecución de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El 13 de mayo de 2025, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro[9] y el 10 de marzo de 2025, el Informe conjunto sobre el empleo.

(7) El 29 de enero de 2025, la Comisión publicó la Brújula para la Competitividad, un marco estratégico cuyo objetivo es impulsar la competitividad mundial de la UE en los próximos cinco años. Señala los tres imperativos de transformación para el crecimiento económico sostenible: i) la innovación; ii) la descarbonización y la competitividad, y iii) la seguridad. Para cerrar la brecha de innovación, la UE pretende fomentar la innovación industrial, apoyar el crecimiento de las empresas emergentes a través de iniciativas como la Estrategia de la UE para las empresas emergentes y en expansión y promover la adopción de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial y la computación cuántica. En aras de una economía más ecológica, la Comisión ha esbozado un Plan de Acción para una Energía Asequible global y un Pacto por una Industria Limpia, que garantizan que la transición a una energía limpia siga siendo rentable y propicia a la competitividad, en particular para los sectores de

---

6 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).

7 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).

8 Recomendación del Consejo, de 21 de enero de 2025, por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Estonia, DO C/2025/655 de 10.2.2025.

9 Recomendación (UE) del Consejo de 13 de mayo de 2025 sobre la política económica de la zona del euro (DO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

gran consumo de energía, y que sea un motor de crecimiento. Para reducir las dependencias excesivas y aumentar la seguridad, la Unión se ha comprometido a reforzar las asociaciones comerciales a escala mundial, diversificar las cadenas de suministro y asegurar el acceso a materias primas fundamentales y fuentes de energía limpias. Estas prioridades se ven respaldadas por facilitadores transversales, a saber, la simplificación normativa, la profundización del mercado único, la financiación de la competitividad y una Unión de Ahorros e Inversiones, la promoción de las capacidades y el empleo de calidad, y una mejor coordinación de las políticas de la UE. La Brújula para la Competitividad está en consonancia con el Semestre Europeo, garantizando que las políticas económicas de los Estados miembros sean coherentes con los objetivos estratégicos de la Comisión, creando un enfoque unificado de la gobernanza económica que fomente el crecimiento sostenible, la innovación y la resiliencia en toda la Unión.

(8) En 2025, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas sigue su desarrollo en consonancia con la aplicación del Mecanismo. La ejecución plena de los planes de recuperación y resiliencia sigue siendo esencial para cumplir las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes ayudan a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los últimos años. Estas recomendaciones específicas por país siguen siendo igualmente pertinentes para la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia modificados de conformidad con el artículo 21 del Reglamento (UE) 2021/241.

(9) Las recomendaciones específicas por país de 2025 abarcan los principales retos de la política económica que no se tratan suficientemente en las medidas incluidas en los planes de recuperación y resiliencia, teniendo en cuenta los retos pertinentes señalados en las recomendaciones específicas por país 2019-2024.

(10) El 4 de junio de 2025, la Comisión publicó el informe específico de 2025 sobre Estonia. En él se evaluaban los avances realizados por Estonia para poner en práctica las correspondientes recomendaciones específicas por país y se hacía balance de la ejecución del plan de recuperación y resiliencia por parte de Estonia. Sobre la base de este análisis, el informe señalaba los retos más urgentes a los que se enfrenta Estonia. 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 Unión en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

(11) La Comisión llevó a cabo un examen exhaustivo sobre Estonia con arreglo al artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011. Las principales conclusiones de la evaluación que la Comisión ha llevado a cabo de las vulnerabilidades macroeconómicas de Estonia a efectos de dicho Reglamento se publicaron el 13 de mayo de 2025[10]. El 4 de junio de 2025, la Comisión llegó a la conclusión de que Estonia ya no está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, en los últimos años ha presentado vulnerabilidades relacionadas con el deterioro de la competitividad de precios y costes en un contexto de recesión prolongada, y los precios de la vivienda han aumentado de forma considerable, pero en la actualidad las vulnerabilidades parecen estar contenidas en términos generales. Los salarios y los precios han crecido de forma considerable durante varios años, y la inflación básica se

[10] SWD(2025) 123 final.

mantuvo muy por encima de la media de la zona del euro a principios de 2025, impulsada por el crecimiento de los salarios, especialmente en el sector público. Estas presiones sobre los precios y los costes están mermando la posición competitiva de la economía. Si bien la pérdida de energía barata y otros insumos tras la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania fue el desencadenante de un crecimiento sostenido de los precios en 2022, la presión inflacionista es ahora mayoritariamente interna. La fuerte demanda interna y la rigidez del mercado de trabajo permitieron que los salarios crecieran rápidamente en un momento de baja productividad. Los salarios de los empleados públicos, en especial los del personal docente y sanitario, han aumentado en los últimos años, tras situarse en niveles relativamente bajos en el pasado. Parte de la elevada inflación puede atribuirse al aumento de los impuestos indirectos. Las exportaciones de Estonia han perdido cierta cuota de mercado en los dos últimos años. El déficit por cuenta corriente se ha reducido recientemente debido a la recesión interna; la posición de inversión internacional neta es solo moderadamente negativa y los riesgos para la sostenibilidad exterior parecen limitados. Los precios de la vivienda han aumentado de manera considerable en los últimos años y se estima que están sobrevalorados, pero el riesgo para la estabilidad financiera asociado a los préstamos hipotecarios sigue siendo bajo. Algunas medidas estratégicas adoptadas en el pasado han contribuido a esta situación, en particular por haber impulsado la demanda interna una vez que lo peor de la crisis pandémica había quedado atrás. Entre estas medidas cabe citar la liberación de los fondos de pensiones del segundo pilar, que provocó un aumento de los precios, también los de la vivienda. En los últimos años, el crecimiento de los salarios de los empleados públicos y de los salarios mínimos ha coincidido con la recesión y ha dado lugar a un mayor crecimiento salarial general en el conjunto de la economía. Las medidas dirigidas a mejorar la productividad laboral y el entorno empresarial siguen siendo limitadas. El Gobierno ha anunciado recientemente varias medidas de reducción de los impuestos y del gasto para 2026 que podrían rebajar las presiones inflacionistas y aliviar parte de la presión sobre los costes laborales.

Evaluación del informe anual de situación

(12) El 21 de enero de 2025, el Consejo recomendó las siguientes tasas máximas de crecimiento del gasto neto para Estonia: el 7,1 % en 2025, el 5,1 % en 2026, el 3,6 % en 2027 y el 3,2 % en 2028, lo que corresponde a las tasas máximas de crecimiento acumulado calculadas con respecto a 2023 del 9,2 % en 2025, el 14,8 % en 2026, el 18,9 % en 2027 y el 22,6 % en 2028.

(13) El 29 de abril de 2025, Estonia presentó su informe anual de situación[11] sobre el cumplimiento de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas y la ejecución de reformas e inversiones en respuesta a los principales retos señalados en las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo. El informe anual de situación refleja también el informe semestral de Estonia sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia de conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241.

(14) La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y sus repercusiones constituyen un desafío existencial para la Unión Europea. La Comisión recomendó activar la cláusula de salvaguardia nacional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de manera coordinada

[11] Los informes anuales de situación de 2025 pueden consultarse en: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

para apoyar los esfuerzos de la UE por lograr un aumento rápido y significativo del gasto en defensa, y esta propuesta fue acogida favorablemente por el Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025. A raíz de la solicitud de Estonia del 29 de abril de 2025, el [fecha], el Consejo, por recomendación de la Comisión, adoptó una recomendación que permitía a Estonia desviarse y superar las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas[12].

(15) Sobre la base de los datos validados por Eurostat[13], el déficit de las administraciones públicas de Estonia disminuyó del 3,1 % del PIB en 2023 al 1,5 % en 2024, mientras que la deuda de las administraciones públicas aumentó del 20,2 % del PIB a finales de 2023 al 23,6 % a finales de 2024. De acuerdo con los cálculos de la Comisión, esta evolución corresponde a una tasa de crecimiento del gasto neto del 1,8 % en 2024. En el informe anual de situación, Estonia estima un crecimiento del gasto neto en 2024 del 1,1 %. La Comisión calcula que el crecimiento del gasto neto fue superior al indicado en el informe anual de situación. La diferencia entre los cálculos de la Comisión y las estimaciones de las autoridades nacionales se debe a una estimación más pequeña por parte de la Comisión del impacto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos. Sobre la base de las estimaciones de la Comisión, la orientación fiscal[14], que incluye los gastos financiados tanto a nivel nacional como de la UE, fue contractiva, en un 1,8 % del PIB, en 2024.

(16) Según el informe anual de situación, el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias de Estonia prevé un crecimiento del PIB real del 1,7 % en 2025 y del 2,5 % en 2026, mientras que la inflación medida por el IPCA se estima en el 5,1 % en 2025 y en el 4,3 % en 2026. De acuerdo con las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, el PIB real crecerá un 1,1 % en 2025 y un 2,3 % en 2026, mientras que la inflación medida por el IPCA se situará en el 3,8 % en 2025 y el 2,3 % en 2026.

(17) En el informe anual de situación, se prevé que el déficit de las administraciones públicas se mantenga en el 1,5 % del PIB en 2025, mientras que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB disminuirá hasta el 22,5 % a finales de 2025. Esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 1,0 % en 2025. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, el déficit de las administraciones públicas alcanzará el 1,4 % del PIB en 2025. Se espera que el aumento de los ingresos, debido al aumento de los tipos impositivos sobre la renta de las personas físicas y de las sociedades, los ingresos de las entidades de crédito y el valor añadido, así como de la introducción de un impuesto sobre vehículos de motor, compense con creces el aumento del gasto público. La recuperación económica también va a mejorar la recaudación de estos impuestos. Según los cálculos de la

---

12 Recomendación del Consejo por la que se permite a Estonia desviarse y superar la senda de gasto neto recomendada (activación de la cláusula nacional de salvaguardia) [completar según corresponda: (DO C, C/2025/xxx, x.x.2025].

13 Euroindicadores de Eurostat, 22.4.2025.

14 La orientación fiscal se define como una medida de la variación anual de la situación presupuestaria subyacente de las administraciones públicas. Su objetivo es evaluar el impulso económico derivado de las políticas fiscales, tanto las financiadas a nivel nacional como las financiadas por el presupuesto de la UE. La orientación fiscal se mide como la diferencia entre i) el crecimiento potencial a medio plazo y ii) la variación del gasto primario, neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos e incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión.

Comisión, esta evolución corresponde a una tasa de crecimiento del gasto neto del 2,1 % en 2025. Estas previsiones de crecimiento del gasto neto más elevadas que en el informe anual de situación también se deben a que la Comisión asume un mayor crecimiento del gasto corriente primario, un menor gasto financiado por transferencias de la UE y una menor cofinanciación nacional de los programas de la UE. Sobre la base de las estimaciones de la Comisión, se espera la orientación fiscal, que incluye los gastos financiados tanto a nivel nacional como de la UE, sea expansiva y se sitúe en el 1,0 % del PIB en 2025. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumentará al 23,8 % a finales de 2025. El aumento de la ratio deuda/PIB en 2025 refleja principalmente el déficit presupuestario, así como ajustes stock-flujo.

(18) Con arreglo a las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se espera que en 2025 se financie gasto de las administraciones públicas por un importe equivalente al 0,6 % del PIB mediante ayudas no reembolsables («subvenciones») del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, frente al 0,4 % del PIB en 2024. Los gastos financiados mediante la ayuda no reembolsable del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia permiten realizar inversiones de gran calidad y reformas que mejoren la productividad sin una repercusión directa en el saldo de las administraciones públicas y la deuda de Estonia.

(19) El gasto de las administraciones públicas en defensa en Estonia ascendió al 2,0 % del PIB en 2021, al 2,2 % del PIB en 2022 y al 2,7 % del PIB en 2023[15]. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, el gasto en defensa ascenderá al 3,4 % del PIB en 2024 y al 3,8 % del PIB en 2025. Esto corresponde a un aumento de 1,7 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2021. El período en el que se activa la cláusula de salvaguardia nacional (2025-2028) permite a Estonia volver a dar prioridad al gasto público o aumentar los ingresos públicos, de modo que un gasto en defensa más elevado durante más tiempo no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

(20) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se prevé que el gasto neto en Estonia crezca un 2,1 % en 2025 y un 3,9 % acumulado en 2024 y 2025. Sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se espera que el crecimiento del gasto neto de Estonia en 2025 se sitúe por debajo de la tasa de crecimiento máxima recomendada, tanto anualmente como cuando se consideren conjuntamente 2024 y 2025.

(21) En el informe anual de situación, se prevé que el déficit de las administraciones públicas aumente hasta el 2,5 % del PIB en 2026, mientras que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB disminuirá, previsiblemente, hasta el 24,0 % a finales de 2026. El informe anual de situación de 2025 no incorpora previsiones presupuestarias más allá de 2026. Sobre la base de las medidas de actuación conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 indican un déficit de las administraciones públicas del 2,4 % del PIB en 2026. El aumento previsto del déficit para 2026 se debe al lado de los ingresos, debido principalmente a la aplicación de una reducción exenta de impuestos a todos los contribuyentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas y a una menor recaudación fiscal sobre los beneficios de los dividendos, lo que

[15] Eurostat, gasto público según la clasificación de las funciones de las administraciones públicas (COFOG).

refleja que las empresas que distribuyeron dividendos elevados en 2024 y 2025 anticipan la subida del impuesto sobre la renta de las sociedades. Esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 4,1 % en 2026. Sobre la base de las estimaciones de la Comisión, se espera que la orientación fiscal, que incluye los gastos financiados tanto a nivel nacional como de la UE, sea expansiva y se sitúe en el 0,5 % del PIB en 2026. La Comisión prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumente hasta alcanzar el 25,4 % a finales de 2026. El aumento de la ratio deuda/PIB en 2026 refleja principalmente el déficit de las administraciones públicas previsto.

Principales retos de actuación

(22) Aunque los ingresos fiscales de Estonia siguieron aumentando en porcentaje del producto interior bruto (PIB) en 2024, siguen estando por debajo de la media de la UE. Colmar esta brecha pondría a disposición financiación adicional para prioridades de gasto público como la defensa, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración. Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, que se encuentran entre los impuestos menos perjudiciales para el crecimiento, han sido aproximadamente siete veces inferiores a la media de la UE en los últimos años hasta 2023, es decir, solo el 0,3 % del PIB. Durante el mismo período, los impuestos sobre el capital han seguido una tendencia similar, tres veces inferior a la media de la UE. En 2025, Estonia elevará el tipo del impuesto de sociedades del 20 al 22 % y suprimirá el tipo impositivo reducido del 14 % aplicado a los dividendos ordinarios. Estas medidas aumentarán la proporción de los impuestos sobre el capital en los ingresos totales y contribuirán a reducir la brecha con respecto a la media de la UE. Por el contrario, Estonia depende principalmente de los impuestos sobre el trabajo y el consumo, con ingresos procedentes de estos impuestos superiores a la media de la UE como porcentaje del PIB. Se prevé que la proporción de estos impuestos en los ingresos totales aumente como consecuencia de las recientes y previstas subidas del tipo del impuesto sobre el valor añadido. Aunque los aumentos fiscales también contribuirán a reducir la brecha de ingresos fiscales totales con la UE, son regresivos y la carga fiscal se distribuye de manera desigual. Por lo tanto, pueden exacerbar la ya elevada desigualdad de ingresos y corren el riesgo de tener un impacto inflacionista, ya que la elevada inflación se considera un reto considerable para la competitividad de Estonia. Estonia también está trabajando en la integración de revisiones periódicas del gasto y evaluaciones de políticas en la planificación presupuestaria a medio plazo. La aplicación de estas revisiones para dar prioridad a ámbitos clave de gasto contribuiría a una asignación más eficiente de los fondos públicos para ayudar a satisfacer las crecientes necesidades estructurales de gasto y reducir la presión para aumentar los ingresos fiscales.

(23) Todavía no está garantizado el acceso a una asistencia sanitaria y unos cuidados de larga duración adecuados y asequibles. Las reformas y el aumento de la inversión en los últimos años han contribuido a reducir el nivel de necesidades de atención médica no satisfechas declaradas del 12,5 % en 2023 al 8,5 % en 2024. Sin embargo, las necesidades no satisfechas siguen siendo una de las más elevadas de la UE, debido a los largos tiempos de espera y a la desigual calidad y disponibilidad de los servicios sanitarios en todo el país. El gasto público en cuidados de larga duración y servicios sanitarios sigue siendo bajo, muy por debajo de la media de la UE, y la escasez de mano de obra y la dependencia de la financiación municipal limitan la prestación de servicios. Los bajos niveles de gasto público dan lugar a elevados pagos directos para la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración. La reforma de los cuidados que entró en vigor en 2023 es el primer paso importante en el refuerzo de los cuidados de

larga duración en Estonia, aunque su impacto está por ver. Para seguir reduciendo las necesidades no satisfechas de asistencia médica y pagos directos, es fundamental garantizar una financiación adecuada para la prestación de cuidados de alta calidad, especialmente teniendo en cuenta que se espera que el envejecimiento de la población aumente la demanda. El refuerzo de la asistencia domiciliaria y basada en la comunidad, junto con las tecnologías asistenciales, también contribuiría a mejorar la accesibilidad y la eficacia de los servicios en todo el país.

(24) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241 y el anexo V, criterio 2.2, de dicho Reglamento, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Se espera que 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 completar la ejecución efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU, para impulsar la competitividad a largo plazo de Estonia mediante las transiciones ecológica y digital, garantizando al mismo tiempo la equidad social. La participación sistemática de las administraciones locales y regionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo esencial para garantizar una amplia implicación en la ejecución satisfactoria del plan de recuperación y resiliencia.

(25) La ejecución del programa de la política de cohesión, que abarca el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Transición Justa (FTJ), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y el Fondo de Cohesión (FC), se ha acelerado en Estonia. Es importante proseguir con esta labor para garantizar la rápida aplicación de este programa, al tiempo que se maximiza su efecto sobre el terreno. Estonia ya está adoptando medidas en el marco de su programa de la política de cohesión para impulsar la competitividad y el crecimiento. Al mismo tiempo, el país sigue enfrentándose a retos, como los relacionados con la resiliencia económica y social, incluida la pobreza y la exclusión social, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, la integración de los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo, así como las capacidades y la oferta educativa, la transición energética y la competitividad regional, especialmente en las regiones fronterizas orientales. De conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/1060, Estonia, como parte de la revisión intermedia de los fondos de la política de cohesión, debe revisar su programa teniendo en cuenta, entre otras cosas, los retos observados en las recomendaciones específicas por país de 2024. La propuesta de la Comisión adoptada el 1 de abril de 2025[16] amplía el plazo para la presentación de una evaluación de los resultados de la revisión intermedia más allá del 31 de marzo de 2025. También ofrece flexibilidad para ayudar a acelerar la ejecución de los programas e incentivos a fin de que los Estados miembros asignen recursos de la política de cohesión a cinco ámbitos prioritarios estratégicos de la Unión, a saber, la competitividad en tecnologías estratégicas, la defensa, la vivienda, la resiliencia hídrica y la transición energética.

(26) La Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) brinda la oportunidad de invertir en una prioridad estratégica clave de la UE reforzando la competitividad de esta. STEP se canaliza a través de once fondos con los que ya cuenta la UE. Los

[16] Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1058 y (UE) 2021/1056 en lo que respecta a medidas específicas para hacer frente a retos estratégicos en el contexto de la revisión intermedia [COM(2025) 123 final].

Estados miembros también pueden contribuir al programa InvestEU para apoyar las inversiones en ámbitos prioritarios. Estonia podría aprovechar estas iniciativas para apoyar el desarrollo o la fabricación de tecnologías críticas, en particular tecnologías limpias y eficientes en el uso de los recursos.

(27) Además de los retos económicos y sociales a los que se enfrentan el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la UE, Estonia se enfrenta a varios retos adicionales relacionados con la política de investigación e innovación, el acceso a la financiación, la productividad laboral y el suministro de capacidades, la protección social, las energías renovables y la eficiencia energética, y la descarbonización, también en el sector del transporte.

(28) Aunque los resultados globales de Estonia en materia de innovación han mejorado constantemente desde 2017, el gasto en investigación y desarrollo de las empresas (I+D) como porcentaje del PIB se mantiene por debajo de la media de la UE, y el sector de las tecnologías de la información y la comunicación representa casi la mitad del gasto total en I+D. Al mismo tiempo, el número de solicitudes de patentes presentadas en virtud del Tratado de Cooperación en materia de Patentes por cada 1 000 millones EUR del PIB ha disminuido, lo que sugiere que la base científica pública no se traduce bien en resultados tecnológicos e innovación empresarial. Aunque ha aumentado el apoyo público directo a la I+D empresarial, las políticas que van más allá de los regímenes de subvenciones están poco desarrolladas, lo que dificulta la capacidad de Estonia para abordar las necesidades de las empresas con capacidad limitada para aplicar descubrimientos de investigación. Además, el porcentaje de investigación aplicada en la financiación total de I+D se redujo al 23 % en 2023. El Centro de Investigación Aplicada se puso en marcha en 2024 y llevará tiempo desarrollar una organización tecnológica de investigación plenamente funcional. Existe una falta de estrecha colaboración entre las empresas y el mundo académico. Hay margen para reforzar el papel de las universidades y las organizaciones de investigación aplicada en la innovación, a fin de acelerar la adopción de nuevas tecnologías e impulsar la competitividad.

(29) El acceso a la financiación para las pequeñas y medianas empresas (pymes) en Estonia está más restringido que la media de la UE. Esto socava la inversión en innovación, especialmente en las regiones remotas, en las que la escasez regional de capacidades y recursos hace que la financiación innovadora de las inversiones sea especialmente arriesgada. Las empresas estonias tienen una gran necesidad de inversión para promover la transición digital y ecológica y, sin embargo, recurren menos a la financiación de los mercados de capitales que la media de la UE, dependiendo más, en cambio, de las inversiones financiadas internamente. Esto se ve fomentado por el sistema del impuesto sobre la renta, la prevalencia de las pymes y una modesta base institucional de inversores. El fomento de la participación de los inversores institucionales en el mercado de valores, así como del desarrollo de un mercado de capital riesgo autosostenido podrían ayudar a atraer a los inversores.

(30) Recientemente, la escasez de mano de obra se ha agudizado, pero la falta de trabajadores cualificados sigue siendo el principal obstáculo a la inversión para el 32 % de las empresas y la inadecuación de las capacidades se produce en muchos sectores. La inversión continua en la transición ecológica ha aumentado y aumentará aún más la demanda de trabajadores con capacidades especializadas. Esta escasez de cualificaciones ha coincidido con un rápido crecimiento de los salarios y un aumento de los costes laborales unitarios, lo que ha limitado el crecimiento de la productividad de las empresas. En los últimos años, el rápido crecimiento de los salarios ha sido uno

de los factores que han alimentado la inflación y lastrado la competitividad. Las tasas relativamente elevadas de abandono escolar prematuro y abandono escolar en la educación superior dan lugar a un número insuficiente de titulados cualificados, lo que agrava el problema. La escasez de capacidades es especialmente grave a nivel regional, ya que las zonas rurales y remotas se enfrentan a más dificultades para atraer a profesionales cualificados y tienen mayores necesidades de reciclaje y perfeccionamiento profesionales debido a los retos de la transición. La inadecuación de las capacidades podría limitarse mejorando la pertinencia del sistema de educación y formación para el mercado laboral, especialmente para los especialistas en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Las políticas también podrían mejorar el acceso al reciclaje profesional y la mejora de las capacidades, en particular para las personas con un bajo nivel educativo y también para los trabajadores de más edad, incluidas las políticas para mejorar las capacidades digitales básicas. Para apoyar la diversificación económica hacia actividades de alto valor añadido, podría recurrirse en mayor medida al sistema OSKA para anticipar la demanda de capacidades, y podrían introducirse normas más sencillas para contratar a trabajadores extranjeros cualificados en zonas con escasez de mano de obra y contribuir a impulsar la competitividad.

(31) Estonia está realizando avances notables hacia el cumplimiento de los objetivos de eficiencia energética de la UE para 2030. Al orientar mejor los regímenes de renovación eficientes desde el punto de vista energético a los hogares vulnerables y aumentar el apoyo al sector residencial en el marco de nuevos regímenes para complementar los regímenes existentes (como el MRR y la subvención para la reconstrucción de edificios de apartamentos), Estonia podría cumplir mejor los objetivos de su estrategia de renovación a largo plazo y contribuir a alcanzar el objetivo de reducción de las emisiones en el marco del Reglamento de reparto del esfuerzo. En la actualidad, el país se basa principalmente en la financiación basada en subvenciones para mejorar la eficiencia energética, con un uso limitado de los instrumentos financieros. Estonia se beneficiaría de regímenes más específicos y de un uso más amplio de los instrumentos financieros para alcanzar los objetivos de eficiencia energética de la UE.

(32) Aunque la combinación energética de Estonia experimentó un cambio notable hacia las energías renovables (del 27,7 % en 2022 al 34,6 % en 2023), la combinación energética sigue teniendo una proporción significativa de esquisto bituminoso (58,2 % en 2023), lo que obstaculiza la transición ecológica. Los precios de la electricidad siguen siendo elevados y volátiles en Estonia debido al carácter intermitente de las energías renovables, lo que impulsa el aumento de la inflación y reduce la competitividad de las empresas. Estonia también se enfrenta a problemas de seguridad energética debido a los ataques híbridos contra gasoductos y cables submarinos en el mar Báltico. Aumentar la implantación de la producción de energías renovables (34,6 % de la combinación energética en 2023) y el almacenamiento de energía ayudaría a la eliminación progresiva y continua de los combustibles fósiles, manteniendo al mismo tiempo un alto grado de independencia energética. Tras el éxito de la sincronización con la red eléctrica continental europea en 2025, es necesario adoptar medidas adicionales para mejorar la resiliencia y la flexibilidad de la red. También es crucial seguir trabajando para reforzar la protección de las infraestructuras energéticas críticas, en particular en el ámbito de la ciberseguridad y la vigilancia de las infraestructuras.

(33) Estonia presenta una de las tasas de productividad de los recursos más bajas de la UE, lo que puede atribuirse en parte a la industria del esquisto bituminoso del país, que

exige gran cantidad de recursos, y al sistema industrial en general. En 2023, Estonia solo generó 0,63 EUR por kg de material utilizado, frente a la media de la UE de 2,22 EUR. Esto tiene un impacto negativo en la competitividad de Estonia. El impulso de la ecoinnovación y la innovación de base biológica para hacer un uso sostenible de los recursos naturales podría contribuir a mejorar la productividad y la competitividad de los recursos de Estonia. Con un 33 %, la tasa de preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales de Estonia es significativamente inferior a la media de la UE del 49 %. El país podría beneficiarse de la introducción de nuevos instrumentos políticos para acelerar la transición hacia una economía circular.

(34) El sector del transporte de Estonia es un gran productor de emisiones de gases de efecto invernadero en virtud del Reglamento de reparto del esfuerzo, que representa alrededor del 15 % de las emisiones totales del país, el 90 % de las cuales proceden del transporte por carretera. Los ferrocarriles son cruciales para desplazar el transporte por carretera al ferrocarril para mejorar la movilidad sostenible, pero solo el 12 % de la red ferroviaria está electrificada en comparación con la media de la UE del 57 % (2022). Por lo tanto, Estonia podría beneficiarse de la continuación de las medidas para electrificar la red ferroviaria con el fin de reducir aún más su dependencia de los combustibles fósiles. Mientras tanto, la tasa de propiedad de vehículos es una de las más elevadas de la UE. En 2023, el 75,5 % de los automóviles eran de gasolina y su edad media es elevada. Solo el 6,3 % de los vehículos nuevos en 2023 eran eléctricos, frente a la media de la UE del 14,5 %. Estonia introdujo recientemente impuestos sobre los vehículos de turismo privados basados en el peso y las emisiones de CO_2, pero los tipos impositivos son más bajos para los vehículos más antiguos. Aunque las tasas más bajas ayudan a proteger a los grupos vulnerables, Estonia podría considerar la posibilidad de aumentar los incentivos para renovar el parque de vehículos privados de carretera. Estonia está considerando acertadamente aumentar el porcentaje de autobuses sostenibles en toda la flota de autobuses públicos hasta el 42 % del actual 30 % para proporcionar transporte público ecológico en las zonas rurales, contribuyendo así a renovar el parque de vehículos públicos. Aunque Estonia ha integrado algunos sistemas de expedición de billetes de transporte local y de planificación con resultados positivos, es necesario adoptar nuevas medidas en este ámbito.

(35) Debido a las lagunas en la protección social, Estonia sigue enfrentándose a retos relacionados con la pobreza, la exclusión social y la persistente desigualdad de ingresos, a pesar de las recientes mejoras. Aunque el aumento de las pensiones y las asignaciones por hijos ha mejorado algunos indicadores sociales, la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social siguió siendo elevada en 2024, especialmente entre las personas mayores —en particular las personas de 65 años o más que viven solas— las personas con discapacidad y los hogares unipersonales. El gasto en prestaciones de protección social es uno de los más bajos de la UE, con un 15,4 % del PIB en 2023, frente al 26,8 % para el conjunto de la UE. El impacto de las prestaciones sociales (excluidas las pensiones) en la pobreza también sigue estando muy por debajo de la media de la UE. La mejora de la adecuación y la eficiencia del sistema de prestaciones podría contribuir a reducir el riesgo de pobreza, así como a orientar el apoyo hacia grupos vulnerables como las personas con discapacidad, los hogares unipersonales y las personas mayores. A pesar de los recientes aumentos de las pensiones, impulsados principalmente por los ajustes de la inflación y el aumento de las cotizaciones fiscales a la seguridad social, las pensiones siguen estando entre las más bajas de la UE en relación con los salarios, lo que contribuye a la elevada pobreza de las personas mayores. La pobreza de las personas con empleo sigue siendo relativamente elevada,

especialmente en el caso de las personas con formas de trabajo atípicas, y se ve agravada por unos salarios mínimos relativamente bajos, a pesar de los recientes aumentos. Estonia podría ampliar la cobertura de las prestaciones por desempleo a las personas que aún no están cubiertas, como las personas con formas de trabajo atípicas, incluidos los trabajadores por cuenta propia. Esto podría reducir su riesgo de pobreza. Las disparidades regionales siguen siendo pronunciadas, ya que las zonas rurales y las regiones fronterizas orientales corren un mayor riesgo de pobreza. El abordaje de estos retos también contribuiría 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[17].

(36) 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 Unión Económica y Monetaria, el Consejo recomendó en 2025 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 de 2025 sobre la política económica de la zona del euro. En el caso de Estonia, las recomendaciones 2, 3 y 4 contribuyen a la aplicación la primera recomendación para la zona del euro sobre competitividad, mientras que las recomendaciones 4, 5 y 6 contribuyen a la aplicación de la segunda recomendación para la zona del euro sobre resiliencia, y la recomendación 1 contribuye a la aplicación de la tercera recomendación para la zona del euro sobre estabilidad macroeconómica y financiera establecida en la Recomendación de 2025.

RECOMIENDA a Estonia que tome medidas en 2025 y 2026 con el fin de:

1. Reforzar el gasto global en defensa y la preparación en materia de defensa en consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025. Respetar las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas por el Consejo el 21 de enero de 2025, al tiempo que se utiliza el margen previsto en la cláusula de salvaguardia nacional para un mayor gasto en defensa. Ampliar la base imponible aprovechando los impuestos menos perjudiciales para el crecimiento. Garantizar una financiación sostenible de las necesidades de gasto, incluida la defensa y la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, a fin de mejorar la accesibilidad y la asequibilidad, salvaguardando al mismo tiempo la presión inflacionista.

2. Habida cuenta de los plazos aplicables para la culminación oportuna de las reformas e inversiones de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/241, garantizar la aplicación efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo REPowerEU. Acelerar la ejecución del programa de la política de cohesión (FEDER, FJT, FSE+, FC), aprovechando, cuando proceda, las oportunidades que ofrece la revisión intermedia. Hacer un uso óptimo de los instrumentos de la UE, incluido el ámbito de aplicación proporcionado por InvestEU y la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa, a fin de mejorar la competitividad.

3. Centrar la inversión en investigación e innovación dando prioridad a la financiación de la investigación aplicada. Mejorar el acceso a la financiación, especialmente para las pequeñas y medianas empresas y las empresas de regiones remotas, a fin de

[17] SWD(2025) 95 – *Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF)* [«Análisis de segunda fase por país sobre la convergencia social en consonancia con el marco de convergencia social», documento en inglés], 2025.

facilitar la inversión innovadora, por ejemplo, la inversión en las transiciones ecológica y digital, en particular promoviendo la participación de los inversores institucionales en el mercado de capital riesgo y de capital.

4. Mejorar la eficiencia energética adoptando nuevas medidas de financiación y apoyo para cumplir los objetivos de la estrategia de renovación a largo plazo. Reducir la dependencia global de los combustibles fósiles y la cuota de esquisto bituminoso en la combinación energética invirtiendo en energías renovables y promoviendo el almacenamiento de energía. Aumentar la seguridad energética, por ejemplo garantizando la capacidad suficiente de las interconexiones eléctricas. Aumentar la productividad de los recursos a través de la innovación de base biológica. Adoptar nuevas medidas para aumentar la disponibilidad y el uso de un transporte sostenible y menos contaminante, en particular mediante la electrificación de la red ferroviaria, la renovación del parque de vehículos de carretera y la integración de los sistemas de transporte público.

5. Mejorar la productividad laboral y la oferta de capacidades mediante medidas en materia de reciclaje y perfeccionamiento profesionales mediante la reducción del abandono escolar prematuro, la mejora de la pertinencia del sistema de educación y formación para el mercado laboral, en particular satisfaciendo la creciente demanda de especialistas en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, y atrayendo y reteniendo mejor el talento. Intensificar las medidas de actuación dirigidas a proporcionar y adquirir las capacidades y competencias necesarias para la transición ecológica. Reducir el riesgo de pobreza reforzando la protección social para las personas mayores, los hogares individuales y las personas con discapacidad aumentando la adecuación y la eficiencia del sistema de prestaciones, y para los desempleados, entre otras cosas ampliando la cobertura de las prestaciones por desempleo, en particular a las personas con formas de trabajo atípicas, manteniendo al mismo tiempo la sostenibilidad fiscal.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente