COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 4.6.2025
COM(2025) 206 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

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

{SWD(2025) 206 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.º 1466/97 do Conselho[1], nomeadamente o artigo 3.º, n.º 3,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos[2], nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

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:

Considerações gerais

(1) O Regulamento (UE) 2024/1263, que entrou em vigor em 30 de abril de 2024, especifica os objetivos do quadro de governação económica, que consistem em promover finanças públicas sólidas e sustentáveis, um crescimento sustentável e inclusivo e a resiliência, através de reformas e investimentos, bem como prevenir défices orçamentais excessivos. O regulamento estabelece que o Conselho e a Comissão exercem uma supervisão multilateral no contexto do Semestre Europeu, em conformidade com os objetivos e requisitos estabelecidos no TFUE. O Semestre Europeu inclui, em especial, a formulação e a supervisão da aplicação das recomendações específicas por país. O regulamento promove também a assunção de responsabilidades a nível nacional pela política orçamental e salienta a sua perspetiva de médio prazo, em combinação com uma aplicação mais eficaz e coerente. Cada Estado-Membro deve apresentar ao Conselho e à Comissão um plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo, contendo os seus compromissos orçamentais, de reforma e de investimento, para um período de quatro ou cinco anos, em função da

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

[2] JO L 306 de 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

duração da legislatura nacional. A trajetória das despesas líquidas[3] nestes planos tem de cumprir os requisitos do regulamento, nomeadamente colocar ou manter a dívida das administrações públicas numa trajetória descendente plausível até ao final do período de ajustamento, ou mantê-la em níveis prudentes, inferiores a 60 % do produto interno bruto (PIB), bem como reduzir e/ou manter o défice das administrações públicas abaixo do valor de referência de 3 % do PIB, previsto no Tratado, 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, o período de ajustamento pode ser prorrogado por um máximo de três anos.

(2) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho[4], que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência («MRR»), entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O MRR presta apoio financeiro aos Estados-Membros, garantindo um estímulo orçamental financiado pela União, para a execução de reformas e investimentos. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas, o MRR impulsiona a recuperação económica e social e a realização de reformas e investimentos sustentáveis, em especial promovendo as transições ecológica e digital e reforçando a resiliência das 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, melhorar a coesão territorial na União e apoiar a prossecução da execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

(3) O Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho[5] («Regulamento REPowerEU»), que foi adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa eliminar progressivamente a dependência da União das importações de combustíveis fósseis russos. Tal ajudará a garantir a segurança energética e a diversificar o aprovisionamento energético da União, aumentando, ao mesmo tempo, a utilização das energias renováveis, as capacidades de armazenamento energético e a 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.

(4) 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 desse regulamento, a Comissão avaliou a relevância, eficácia, eficiência e coerência do plano de recuperação e resiliência, em conformidade com as orientações de avaliação estabelecidas no anexo V. Em 29 de

---

3 Despesas líquidas na aceção do artigo 2.º, ponto 2), do Regulamento (UE) 2024/1263: «despesas líquidas», as despesas públicas líquidas de i) de 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.

4 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).

5 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).

outubro de 2021, o Conselho adotou a sua Decisão de execução relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Estónia[6], que foi alterada em 16 de junho de 2023 nos termos do artigo 18.º, n.º 2, a fim de atualizar a contribuição financeira máxima para o apoio financeiro não reembolsável e incluir o capítulo REPowerEU[7]. A disponibilização das parcelas depende da adoção de uma decisão pela Comissão, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, que indique que a Estónia cumpriu de forma satisfatória os marcos e metas pertinentes estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos nos marcos e metas já cumpridos para a mesma reforma ou o mesmo investimento.

(5) Em 21 de janeiro de 2025, o Conselho, sob recomendação da Comissão, adotou uma recomendação que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Estónia[8]. O plano foi apresentado em conformidade com o artigo 11.º e com o artigo 36.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (UE) 2024/1263, abrange o período de 2025 a 2028 e apresenta um ajustamento orçamental repartido por quatro anos.

(6) Em 26 de novembro de 2024, a Comissão adotou um parecer sobre o projeto de plano orçamental da Estónia para 2025. Na mesma data, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2025, em que identificou a Estónia como um dos Estados-Membros em relação aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. A Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2025, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O Conselho adotou a recomendação sobre a política económica da área do euro[9] em 13 de maio de 2025 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 10 de março de 2025.

(7) Em 29 de janeiro de 2025, a Comissão publicou a Bússola para a Competitividade, um quadro estratégico que visa impulsionar a competitividade global da UE nos próximos cinco anos. Esta estratégia identifica os três imperativos transformadores do crescimento económico sustentável: i) inovação, ii) descarbonização e competitividade, e iii) segurança. Para colmatar o défice de inovação, a UE tenciona promover a inovação industrial, apoiar o crescimento das empresas em fase de arranque através de iniciativas como a Estratégia Europeia para as Empresas em Fase de Arranque e as Empresas em Fase de Expansão, e promover a adoção de tecnologias avançadas, como a inteligência artificial e a computação quântica. Tendo em vista uma economia mais ecológica, a Comissão delineou um Plano de Ação para Energia a Preços Acessíveis e um Pacto da Indústria Limpa, assegurando que a transição para energias limpas continue a ser eficaz em termos de custos, favorável à competitividade, em especial para os setores com utilização intensiva de energia, e um motor de crescimento. A fim de reduzir as dependências excessivas e aumentar a

---

6 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).

7 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).

8 Recomendação do Conselho, de 21 de janeiro de 2025, que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Estónia, JO C, C/2025/655, 10.2.2025.

9 Recomendação do Conselho, de 13 de maio de 2025, sobre a política económica da área do euro (JO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

segurança, a União está empenhada em reforçar as parcerias comerciais mundiais, diversificar as cadeias de abastecimento e garantir o acesso a matérias-primas críticas e a fontes de energia limpas. Estas prioridades dependem de medidas facilitadoras horizontais como a simplificação regulamentar, o aprofundamento do mercado único, o financiamento da competitividade e a criação da União da Poupança e dos Investimentos, a promoção das competências e de empregos de qualidade e uma melhor coordenação das políticas da UE. A Bússola para a Competitividade está em consonância com o Semestre Europeu e assegura a coerência das políticas económicas dos Estados-Membros com os objetivos estratégicos da Comissão, criando uma abordagem unificada da governação económica, que promove o crescimento sustentável, a inovação e a resiliência em toda a União.

(8) Em 2025, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a desenvolver-se paralelamente à execução do MRR. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência continua a ser essencial para cumprir as prioridades estratégicas do Semestre Europeu, uma vez que os planos ajudam a responder eficazmente à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país formuladas nos últimos anos. Estas recomendações específicas por país continuam a ser igualmente pertinentes para a avaliação dos planos de recuperação e resiliência alterados em conformidade com o artigo 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(9) As recomendações específicas por país de 2025 abrangem os desafios que não são suficientemente abordados pelas medidas incluídas nos planos de recuperação e resiliência, tendo em conta os desafios relevantes identificados nas recomendações específicas por país de 2019-2024.

(10) Em 4 de junho de 2025, a Comissão publicou o relatório por país de 2025 relativo à Estónia. Esse relatório avaliou os progressos realizados pela Estónia em resposta às recomendações específicas por país pertinentes e fez o balanço da execução, pela Estónia, do plano de recuperação e resiliência. Com base nesta análise, o relatório por país identificou os desafios mais prementes que a Estónia enfrenta. O relatório avaliou igualmente os progressos realizados pela Estónia na execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da União em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

(11) A Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada da situação da Estónia nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. As principais conclusões da avaliação das vulnerabilidades macroeconómicas da Estónia efetuada pela Comissão para efeitos do referido regulamento foram publicadas em 13 de maio de 2025[10]. Em 4 de junho de 2025, a Comissão concluiu que a Estónia não regista desequilíbrios macroeconómicos. Em particular, nos últimos anos, tem apresentado vulnerabilidades relacionadas com a deterioração da competitividade dos preços e dos custos, num contexto de recessão prolongada, tendo os preços da habitação aumentado consideravelmente, mas as vulnerabilidades parecem, de modo geral, estar atualmente controladas. Os salários e os preços aumentaram fortemente durante vários anos e a inflação subjacente manteve-se muito acima da média da área do euro no início de 2025, impulsionada pelo crescimento dos salários, especialmente no setor público. Estas pressões sobre os preços e os custos estão a prejudicar a posição concorrencial

[10] Documento de trabalho SWD(2025) 123 final.

da economia. Embora a perda de energia barata e de outros fatores de produção na sequência da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia tenha desencadeado um crescimento sustentado dos preços em 2022, a pressão inflacionista é agora sobretudo interna. Uma forte procura interna e um mercado de trabalho sem folga permitiram que os salários crescessem rapidamente num período de fraca produtividade. Os salários da função pública, especialmente dos professores e dos profissionais de saúde, aumentaram nos últimos anos, recuperando dos níveis relativamente baixos registados no passado. Parte da elevada inflação pode ser atribuída ao aumento dos impostos indiretos. Nos últimos dois anos, as exportações estónias perderam algumas quotas de mercado. O défice da balança corrente diminuiu recentemente devido a uma recessão interna; a posição líquida de investimento internacional é apenas moderadamente negativa e os riscos para a sustentabilidade externa afiguram-se limitados. Os preços da habitação aumentaram consideravelmente nos últimos anos e estima-se que sejam sobrevalorizados, mas o risco para a estabilidade financeira associado ao crédito hipotecário continua a ser reduzido. Algumas medidas estratégicas anteriores contribuíram para esta situação, em especial por terem alimentado a procura interna após o termo do pior período da crise pandémica. Entre elas destaca-se a disponibilização dos fundos de pensões do segundo pilar, que impulsionou os preços, incluindo os preços da habitação. Nos últimos anos, o aumento dos salários da função pública e dos salários mínimos coincidiu com a recessão e conduziu a um maior crescimento global dos salários em toda a economia. As medidas destinadas a melhorar a produtividade do trabalho e o ambiente empresarial continuam a ser limitadas. O governo anunciou recentemente várias medidas estratégicas de redução dos impostos e das despesas para 2026 que poderão reduzir as pressões inflacionistas e atenuar algumas pressões sobre os custos do trabalho.

Avaliação do relatório anual de progresso

(12) Em 21 de janeiro de 2025, o Conselho recomendou as seguintes taxas máximas de crescimento das despesas líquidas para a Estónia: 7,1 % em 2025, 5,1 % em 2026, 3,6 % em 2027, e 3,2 % em 2028, o que corresponde às taxas de crescimento cumulativas máximas calculadas por referência a 2023 de 9,2 % em 2025, 14,8 % em 2026, 18,9 % em 2027, e 22,6 % em 2028.

(13) Em 29 de abril de 2025, a Estónia apresentou o seu relatório anual de progresso[11] sobre o cumprimento das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas recomendadas e a execução de reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados nas recomendações específicas por país do Semestre Europeu. O relatório anual de progresso reflete igualmente os relatórios semestrais da Estónia sobre os progressos realizados na consecução do seu plano de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(14) A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e as suas repercussões constituem um desafio existencial para a União Europeia. A Comissão recomendou a ativação da cláusula de derrogação nacional do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) de forma coordenada, a fim de apoiar os esforços da UE para alcançar um aumento rápido e significativo da despesa em defesa, tendo esta proposta sido acolhida favoravelmente pelo Conselho Europeu de 6 de março de 2025. Na sequência do pedido da Estónia de

[11] Os relatórios anuais de progresso de 2025 estão disponíveis em: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=pt.

29 de abril de 2025, em [data] o Conselho, sob recomendação da Comissão, adotou uma recomendação que permite à Estónia desviar-se e exceder as taxas máximas de crescimento das despesas líquidas recomendadas[12].

(15) Com base nos dados validados pelo Eurostat [13], o défice das administrações públicas da Estónia diminuiu de 3,1 % do PIB em 2023 para 1,5 % em 2024, enquanto a dívida das administrações públicas aumentou de 20,2 % do PIB no final de 2023 para 23,6 % no final de 2024. De acordo com os cálculos da Comissão, esta evolução corresponde a uma taxa de crescimento das despesas líquidas de 1,8 % em 2024. No relatório anual de progresso, a Estónia estima que o crescimento das despesas líquidas em 2024 se situe em 1,1 %. A Comissão estima que o crescimento das despesas líquidas tenha sido mais elevado do que no relatório anual de progresso. A diferença entre os cálculos da Comissão e as estimativas das autoridades nacionais deve-se a uma estimativa mais baixa da Comissão do impacto das medidas discricionárias em matéria de receitas. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental[14] em 2024, que inclui as despesas financiadas tanto a nível nacional como da UE, foi contracionista em 1,8 % do PIB.

(16) De acordo com o relatório anual de progresso, o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais da Estónia prevê um crescimento do PIB real de 1,7 % em 2025 e de 2,5 % em 2026, enquanto a inflação medida pelo IHPC deverá atingir 5,1 % em 2025 e 4,3 % em 2026. Nas suas previsões da primavera de 2025, a Comissão aponta para um crescimento do PIB real de 1,1 % em 2025 e de 2,3 % em 2026 e para uma inflação medida pelo IHPC de 3,8 % em 2025 e de 2,3 % em 2026.

(17) No relatório anual de progresso, prevê-se que o défice das administrações públicas se mantenha em 1,5 % do PIB em 2025, enquanto o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá diminuir para 22,5 % até ao final de 2025. Esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 1,0 % em 2025. As previsões da Comissão da primavera de 2025 apontam para um défice das administrações públicas de 1,4 % do PIB em 2025. Os aumentos das receitas, devido ao aumento das taxas de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e coletivas, os rendimentos das instituições de crédito e o valor acrescentado, bem como à introdução de um imposto sobre os imposto sobre os veículos a motor, deverão mais do que compensar o aumento das despesas públicas. A recuperação económica deverá também melhorar a cobrança destes impostos. De acordo com os cálculos da Comissão, esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 2,1 % em 2025. Estas projeções mais elevadas de crescimento das despesas líquidas comparativamente às do relatório anual de progresso devem-se também ao facto de a Comissão pressupor um crescimento mais elevado das despesas correntes primárias,

---

12 Recomendação do Conselho que autoriza a Estónia a desviar-se e a exceder a trajetória das despesas líquidas recomendada (Ativação da cláusula de derrogação nacional) [Completar: JO C 2025/xxx de x.x.2025].

13 Euroindicadores do Eurostat, 22.4.2025.

14 A orientação orçamental é definida como uma medida da variação anual da situação orçamental subjacente das administrações públicas. Visa avaliar o impulso económico decorrente das políticas orçamentais financiadas tanto a nível nacional como pelo orçamento da UE. A orientação orçamental é medida como a diferença entre i) o crescimento potencial a médio prazo e ii) a variação das despesas primárias líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União.

uma diminuição das despesas financiadas por transferências da UE e um menor cofinanciamento nacional dos programas da UE. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental em 2025, que inclui as despesas financiadas tanto a nível nacional como da UE, deverá ser expansionista em 1,0 % do PIB. De acordo com as previsões da primavera de 2025 da Comissão, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá crescer para 23,8 % até ao final de 2025. O aumento do rácio dívida das administrações públicas/PIB em 2025 reflete principalmente o défice orçamental, bem como os ajustamentos défice-dívida.

(18) As previsões da primavera de 2025 da Comissão apontam para que a despesa das administrações públicas financiada por apoio não reembolsável («subvenções») do Mecanismo de Recuperação e Resiliência represente 0,6 % do PIB em 2025, contra 0,4 % do PIB em 2024. As despesas financiadas por apoio não reembolsável do Mecanismo de Recuperação e Resiliência permitem 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.

(19) As despesas das administrações públicas no domínio da defesa na Estónia ascenderam a 2,0 % do PIB em 2021, a 2,2 % do PIB em 2022 e a 2,7 % do PIB em 2023[15]. De acordo com as previsões da primavera de 2025 da Comissão, a despesa em defesa deverá atingir 3,4 % do PIB em 2024 e 3,8 % do PIB em 2025, o que corresponde a um aumento de 1,7 pontos percentuais do PIB em comparação com 2021. O período em que a cláusula de derrogação nacional é ativada (2025-2028) permite à Estónia rever as prioridades em matéria de despesa pública ou aumentar as receitas públicas, de modo a que o aumento duradouro da despesa em defesa não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

(20) De acordo com as previsões da primavera de 2025 da Comissão, as despesas líquidas na Estónia deverão crescer 2,1 % em 2025 e 3,9 % cumulativamente em 2024 e 2025. Com base nas previsões da primavera de 2025 da Comissão, o crescimento das despesas líquidas da Estónia em 2025 deverá ser inferior à taxa de crescimento máxima recomendada, tanto em termos anuais como tendo em conta os anos de 2024 e 2025 em conjunto.

(21) No relatório anual de progresso, prevê-se que o défice das administrações públicas aumente para 2,5 % do PIB em 2026, enquanto o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá aumentar para 24,0 % até ao final de 2026. O relatório anual de progresso de 2025 não inclui projeções orçamentais além de 2026. Com base nas medidas políticas já conhecidas à data da sua finalização, as previsões da Comissão da primavera de 2025 apontam para um défice das administrações públicas de 2,4 % do PIB em 2026. O aumento previsto do défice para 2026 é impulsionado pelo lado das receitas, devido principalmente à aplicação de uma dedução fiscal a todos os contribuintes do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e a uma redução das cobranças fiscais sobre os lucros dos dividendos, refletindo a distribuição de dividendos elevados pelas empresas em 2024 e 2025, na perspetiva do aumento do imposto sobre o rendimento das sociedades. Esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 4,1 % em 2026. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental em 2026, que inclui as despesas financiadas tanto a nível nacional como da UE, deverá ser expansionista em 0,5 % do PIB. A Comissão

[15] Eurostat, despesas públicas de acordo com a classificação das funções das administrações públicas (COFOG).

prevê que o rácio dívida das administrações públicas/PIB aumente para 25,4 % do PIB até final de 2026. O aumento do rácio dívida pública/PIB em 2026 reflete principalmente o défice orçamental projetado.

Principais desafios estratégicos

(22) Embora as receitas fiscais da Estónia tenham continuado a aumentar em percentagem do PIB em 2024, permanecem abaixo da média da UE. Colmatar esse défice disponibilizaria financiamento adicional para as prioridades da despesa pública, como a defesa, os cuidados de saúde e os cuidados continuados. Os impostos sobre imóveis, que estão entre os menos prejudiciais para o crescimento, foram cerca de sete vezes inferiores à média da UE nos últimos anos até 2023, situando-se em apenas 0,3 % do PIB. No mesmo período, os impostos sobre o capital seguiram uma tendência semelhante, sendo três vezes inferiores à média da UE. Em 2025, a Estónia aumentará a taxa do imposto sobre o rendimento das sociedades de 20 % para 22 % e abolirá a taxa reduzida de imposto de 14 % aplicada aos dividendos regulares. Estas medidas aumentarão a percentagem de impostos sobre o capital nas receitas totais e contribuirão para reduzir o fosso em relação à média da UE. Em contrapartida, a Estónia depende principalmente dos impostos sobre o trabalho e o consumo, sendo as receitas provenientes destes impostos superiores à média da UE em percentagem do PIB. A percentagem destes impostos nas receitas totais deverá aumentar na sequência dos aumentos recentes e previstos da taxa do imposto sobre o valor acrescentado. Embora os aumentos dos impostos ajudem também a reduzir o diferencial total das receitas fiscais em relação à UE, são regressivos, com uma distribuição desigual da carga fiscal. Por conseguinte, podem exacerbar a já elevada desigualdade de rendimentos e ter um impacto inflacionista, sendo que a inflação elevada foi identificada como um desafio considerável para a competitividade da Estónia. A Estónia está também a trabalhar na integração de revisões regulares das despesas e avaliações políticas no planeamento orçamental de médio prazo. A aplicação destas revisões para dar prioridade a domínios fundamentais da despesa contribuiria para uma afetação mais eficiente dos fundos públicos, a fim de ajudar a satisfazer as crescentes necessidades de despesas estruturais e reduzir a pressão para aumentar as receitas fiscais.

(23) O acesso a cuidados de saúde e cuidados continuados adequados e a preços comportáveis ainda não está assegurado. As reformas e o aumento do investimento nos últimos anos contribuíram para reduzir o nível de necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio de 12,5 % em 2023 para 8,5 % em 2024. No entanto, as necessidades não satisfeitas continuam a ser das mais elevadas da UE, devido aos longos tempos de espera e à qualidade e disponibilidade desiguais dos serviços de saúde em todo o país. A despesa pública com cuidados continuados e serviços de saúde continua a ser baixa, muito inferior à média da UE, e a escassez de mão de obra e a dependência do financiamento municipal limitam a prestação de serviços. Os baixos níveis de despesa pública conduzem a elevados pagamentos diretos para os cuidados de saúde e os cuidados continuados. A reforma da prestação de cuidados, que entrou em vigor em 2023, constitui o primeiro passo importante para reforçar os cuidados continuados na Estónia, embora o seu impacto ainda não seja visível. A fim de reduzir ainda mais as necessidades não satisfeitas de cuidados médicos e os pagamentos diretos, é fundamental assegurar um financiamento adequado para a prestação de cuidados de elevada qualidade, especialmente porque se prevê que o envelhecimento da população aumente a procura. O reforço dos cuidados domiciliários e de proximidade, juntamente com as tecnologias de assistência,

contribuiria igualmente para melhorar a acessibilidade e a eficácia dos serviços em todo o país.

(24) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (UE) 2021/241 e com o critério 2.2 do anexo V do mesmo regulamento, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. As reformas e os investimentos devem também ajudar a resolver eficazmente a totalidade ou uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país pertinentes. Tendo em conta este prazo apertado, a conclusão da efetiva execução do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, é essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo da Estónia através da dupla transição ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. A participação sistemática das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser essencial a fim de assegurar uma ampla apropriação com vista à execução bem-sucedida do plano de recuperação e resiliência.

(25) A execução do programa da política de coesão, que inclui o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo para uma Transição Justa (FTJ), do Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e do Fundo de Coesão (FC), acelerou na Estónia. É importante prosseguir os esforços para assegurar a rápida execução destes programas, maximizando simultaneamente o seu impacto no terreno. A Estónia já está a tomar medidas no âmbito do seu programa da política de coesão para impulsionar a competitividade e o crescimento. Ao mesmo tempo, a Estónia continua a enfrentar desafios, nomeadamente relacionados com a resiliência económica e social, incluindo a pobreza e a exclusão social, os cuidados de saúde e os cuidados continuados, a integração dos grupos desfavorecidos no mercado de trabalho, bem como as competências e a oferta de formação, a transição energética e a competitividade regional, especialmente nas regiões fronteiriças orientais. Em conformidade com o artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060, a Estónia é obrigada — no âmbito da revisão intercalar dos fundos da política de coesão — a rever o seu programa tendo em conta, nomeadamente, os desafios identificados nas recomendações específicas por país de 2024. As propostas da Comissão adotadas em 1 de abril de 2025[16] prorrogam o prazo para a apresentação de uma avaliação do resultado da revisão intercalar para além de 31 de março de 2025. Proporcionam igualmente flexibilidade para ajudar a acelerar a execução dos programas e incentivos para que os Estados-Membros afetem os recursos da política de coesão a cinco domínios prioritários estratégicos da União, a saber, a competitividade em tecnologias estratégicas, a defesa, a habitação, a resiliência hídrica e a transição energética.

(26) A Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP) proporciona a oportunidade de investir numa prioridade estratégica essencial da UE, reforçando a competitividade europeia. A STEP é canalizada através de 11 fundos da UE existentes. Os Estados-Membros podem também contribuir para o programa InvestEU, apoiando investimentos em domínios prioritários. A Estónia poderia utilizar estas iniciativas para apoiar o desenvolvimento ou a produção de tecnologias críticas, incluindo tecnologias limpas e eficientes em termos de recursos.

[16] Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera os Regulamentos (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 no respeitante a medidas específicas para fazer face a desafios estratégicos no contexto da revisão intercalar — COM(2025) 123 final.

(27) 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 desafios adicionais relacionados com a política de investigação e inovação, o acesso ao financiamento, a produtividade do trabalho e a oferta de mão de obra qualificada, a proteção social, as energias renováveis e a eficiência energética e a descarbonização, incluindo no setor dos transportes.

(28) Embora o desempenho global da Estónia em matéria de inovação tenha melhorado de forma constante desde 2017, as despesas das empresas em investigação e desenvolvimento (I&D) em percentagem do PIB continuam a ser inferiores à média da UE, sendo que o setor das tecnologias da informação e comunicação representa quase metade das despesas totais em I&D. Simultaneamente, o número de pedidos de patentes apresentados ao abrigo do Tratado de Cooperação em matéria de Patentes por mil milhões de EUR do PIB diminuiu, o que sugere que a base científica pública não se traduz em desempenho tecnológico e inovação empresarial. Embora o apoio público direto à I&D das empresas tenha aumentado, as políticas distintas dos regimes de subvenções estão subdesenvolvidas, o que prejudica a capacidade da Estónia para responder às necessidades das empresas com capacidade limitada para aplicar descobertas de investigação. Ademais, a percentagem da investigação aplicada no financiamento total de I&D caiu para 23 % em 2023. O Centro de Investigação Aplicada foi lançado em 2024 e levará tempo a desenvolver uma organização de tecnologia de investigação plenamente funcional. Não existe uma estreita colaboração entre as empresas e o meio académico. Há margem para reforçar o papel das universidades e dos organismos de investigação aplicada na inovação, a fim de acelerar a adoção de novas tecnologias e impulsionar a competitividade.

(29) O acesso ao financiamento por parte das pequenas e médias empresas (PME) na Estónia é limitado comparativamente à média da UE. Esta situação compromete o investimento na inovação, especialmente nas regiões remotas, onde a escassez regional de competências e recursos torna o financiamento do investimento inovador particularmente arriscado. As empresas estónias têm uma grande necessidade de investimento para promover a transição digital e ecológica. No entanto, recorrem menos ao financiamento dos mercados de capitais do que a média da UE, recorrendo, em vez disso, ao investimento financiado internamente. Tal é encorajado pelo sistema de imposto sobre o rendimento, pela prevalência de PME e por uma base de investidores institucionais modesta. A promoção da participação dos investidores institucionais no mercado de capitais e o incentivo ao desenvolvimento de um mercado de capital de risco autossustentado poderiam ajudar a atrair investidores.

(30) Recentemente, a escassez de mão de obra tornou-se menos grave, mas a falta de trabalhadores qualificados continua a ser o principal obstáculo ao investimento para 32 % das empresas e a inadequação das competências afeta muitos setores. O investimento contínuo na transição ecológica aumentou e aumentará ainda mais a procura de trabalhadores com competências especializadas. Esta escassez de competências coincidiu com um rápido crescimento dos salários e com um custo unitário do trabalho mais elevado, limitando o crescimento da produtividade das empresas. Nos últimos anos, o rápido crescimento dos salários tem sido um dos fatores que alimentam a inflação e afetam a competitividade. Taxas relativamente elevadas de abandono escolar precoce e no ensino superior resultam num número insuficiente de diplomados qualificados, o que agrava o problema. A escassez de competências é particularmente grave a nível regional, uma vez que as zonas rurais e remotas enfrentam mais dificuldades em atrair profissionais qualificados e têm maiores

necessidades de requalificação e melhoria de competências devido aos desafios da transição. A inadequação das competências pode ser reduzida melhorando a pertinência do sistema de ensino e formação para o mercado de trabalho, nomeadamente no que se refere a especialistas em ciências, tecnologia, engenharia e matemática. Podem também ser elaboradas políticas para melhorar o acesso à requalificação e à melhoria de competências, nomeadamente para as pessoas com um baixo nível de educação, bem como para os trabalhadores mais velhos, incluindo políticas para melhorar as competências digitais básicas. A fim de apoiar a diversificação económica para atividades de elevado valor acrescentado, poderia recorrer-se mais ao sistema OSKA para antecipar a procura de competências e introduzir regras mais simples para contratar trabalhadores qualificados estrangeiros em domínios onde se verifica escassez e contribuir para o reforço da competitividade.

(31) A Estónia está a realizar progressos notáveis no sentido de cumprir os objetivos de eficiência energética da UE para 2030. Ao orientar melhor os programas de renovação com vista à eficiência energética para os agregados familiares vulneráveis e ao aumentar o apoio ao setor residencial ao abrigo de novos programas para complementar os programas existentes (como o MRR e a subvenção para a reconstrução de edifícios de apartamentos), a Estónia poderia cumprir melhor os objetivos da sua estratégia de renovação a longo prazo e contribuir para alcançar a meta de redução das emissões ao abrigo do Regulamento Partilha de Esforços. Atualmente, o país recorre principalmente a financiamento baseado em subvenções para melhorar a eficiência energética, com uma utilização limitada de instrumentos financeiros. A Estónia teria vantagem em aplicar regimes mais específicos e recorrer mais aos instrumentos financeiros para alcançar os objetivos da UE em matéria de eficiência energética.

(32) Embora o cabaz energético da Estónia tenha registado uma mudança notável para as energias renováveis (de 27,7 % em 2022 para 34,6 % em 2023), o cabaz energético continua a ter uma percentagem significativa de xisto betuminoso (58,2 % em 2023), o que dificulta a transição ecológica. Os preços da eletricidade continuam a ser elevados e voláteis na Estónia devido à natureza intermitente das energias renováveis, impulsionando a inflação e reduzindo a competitividade das empresas. A Estónia enfrenta igualmente problemas de segurança energética devido a ataques híbridos a condutas e cabos submarinos no mar Báltico. O aumento da implantação da produção de energias renováveis (34,6 % do cabaz energético em 2023) e do armazenamento de energia contribuiria para a eliminação progressiva e contínua dos combustíveis fósseis, mantendo simultaneamente um elevado grau de independência energética. Após a sincronização bem-sucedida com a rede elétrica da Europa continental em 2025, são necessárias medidas adicionais para melhorar a resiliência e a flexibilidade da rede. É igualmente crucial prosseguir os trabalhos para reforçar a proteção das infraestruturas energéticas críticas, em especial no domínio da cibersegurança e da vigilância das infraestruturas.

(33) A Estónia tem uma das mais baixas taxas de produtividade dos recursos da UE, o que pode dever-se, em parte, à indústria de xisto betuminoso do país, muito intensiva na utilização de recursos, e a um sistema industrial que, em geral, faz uma utilização muito intensiva de recursos. Em 2023, a Estónia gerou apenas 0,63 EUR por kg de material utilizado, contra uma média da UE de 2,22 EUR. Esta situação tem um impacto negativo na competitividade da Estónia. A promoção da ecoinovação e da inovação de base biológica em prol de uma utilização sustentável dos recursos naturais contribuiria para melhorar a produtividade dos recursos e a competitividade da

Estónia. A taxa de preparação para a reutilização e reciclagem de resíduos urbanos na Estónia (33 %) é significativamente inferior à média da UE de 49 %. O país poderia beneficiar com a introdução de novos instrumentos políticos para acelerar a transição para uma economia circular.

(34) O setor dos transportes da Estónia é uma grande fonte de emissões de gases com efeito de estufa ao abrigo do Regulamento Partilha de Esforços, representando cerca de 15 % do total das emissões do país, 90 % das quais provenientes do transporte rodoviário. Os caminhos de ferro são cruciais para a transferência do transporte rodoviário para o ferroviário, a fim de melhorar a mobilidade sustentável, mas apenas 12 % da rede ferroviária está eletrificada, em comparação com uma média da UE de 57 % (2022). A Estónia poderia, por conseguinte, beneficiar de uma ação contínua para eletrificar a rede ferroviária, a fim de reduzir a sua dependência dos combustíveis fósseis. Paralelamente, a taxa de propriedade de automóveis é uma das mais elevadas da UE. Em 2023, 75,5 % dos automóveis eram movidos a gasolina, sendo que a idade média destes veículos é elevada. Em 2023, apenas 6,3 % dos veículos novos eram elétricos, contra uma média da UE de 14,5 %. A Estónia introduziu recentemente impostos sobre veículos automóveis particulares de passageiros com base no peso e nas emissões de CO_2, mas as taxas de imposto são mais baixas para os veículos mais antigos. Embora as taxas mais baixas ajudem a proteger os grupos vulneráveis, a Estónia poderia considerar a possibilidade de aumentar os incentivos à renovação do parque de veículos rodoviários privados. A Estónia está a ponderar, com razão, aumentar a percentagem de autocarros sustentáveis em toda a frota de autocarros públicos para 42 % (contra 30 % atualmente), a fim de proporcionar transportes públicos ecológicos nas zonas rurais, contribuindo assim para a renovação do parque de veículos públicos. Embora a Estónia tenha integrado alguns sistemas de bilhética e planeamento de transportes locais com resultados positivos, são necessárias mais medidas neste domínio.

(35) Devido a lacunas na proteção social, a Estónia continua a enfrentar desafios relacionados com a pobreza, a exclusão social e a desigualdade de rendimentos persistente, apesar das recentes melhorias. Embora os aumentos das pensões e das prestações familiares tenham melhorado alguns indicadores sociais, a taxa de risco de pobreza e exclusão social manteve-se elevada em 2024, mormente entre as pessoas idosas — em especial as pessoas com idade igual ou superior a 65 anos que vivem sozinhas —, as pessoas com deficiência e os agregados familiares unipessoais. As despesas com prestações de proteção social estão entre as mais baixas da UE, situando-se em 15,4 % do PIB em 2023, contra 26,8 % no conjunto da UE. O impacto das prestações sociais (excluindo as pensões) na pobreza também se mantém muito abaixo da média da UE. A melhoria da adequação e da eficiência do sistema de prestações sociais, bem como a orientação do apoio para grupos vulneráveis, como as pessoas com deficiência, os agregados familiares unipessoais e as pessoas idosas, poderiam ajudar a reduzir o risco de pobreza. Apesar dos recentes aumentos das pensões, impulsionados principalmente pelos ajustamentos da inflação e pelo aumento das contribuições para as imposições sociais, as pensões continuam a ser das mais baixas da UE em relação aos salários, contribuindo para uma elevada pobreza na velhice. A pobreza no trabalho continua a ser relativamente elevada, em especial entre as pessoas em formas atípicas de trabalho, e é agravada por salários mínimos relativamente baixos, apesar dos recentes aumentos. A Estónia poderia alargar a cobertura das prestações de desemprego a pessoas que ainda não estão abrangidas, como as pessoas em formas atípicas de trabalho, incluindo os trabalhadores por conta própria. Tal poderia reduzir o risco de pobreza destas populações. As disparidades

regionais continuam a ser acentuadas, com as zonas rurais e as regiões fronteiriças orientais em maior risco de pobreza. Resolver estes problemas contribuiria igualmente para impulsionar a convergência social ascendente, em consonância com a segunda fase da análise por país realizada pelos serviços da Comissão com base no Quadro de Convergência Social[17].

(36) 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, em 2025 o Conselho recomendou que esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente no contexto dos seus planos de recuperação e resiliência, para dar execução à recomendação de 2025 sobre a política económica da área do euro. No caso da Estónia, as recomendações 2, 3, e 4 contribuem para a aplicação da primeira recomendação relativa à competitividade da área do euro, enquanto as recomendações 4, 5 e 6 contribuem para a aplicação da segunda recomendação sobre a resiliência da área do euro e a recomendação 1 contribui para a aplicação da terceira recomendação para a área do euro sobre estabilidade macroeconómica e financeira estabelecida na recomendação de 2025.

RECOMENDA QUE a Estónia tome medidas em 2025 e 2026 no sentido de:

1. Reforçar a despesa global em defesa e prontidão, em consonância com as conclusões do Conselho Europeu de 6 de março de 2025. Respeitar as taxas máximas de crescimento das despesas líquidas recomendadas pelo Conselho em 21 de janeiro de 2025, utilizando simultaneamente a autorização prevista na cláusula de derrogação nacional para o aumento da despesa em defesa. Alargar a base tributável, explorando impostos menos prejudiciais para o crescimento. Assegurar um financiamento sustentável para as necessidades de despesa, incluindo a defesa, os cuidados de saúde e os cuidados continuados, a fim de melhorar a acessibilidade e a comportabilidade dos preços, salvaguardando simultaneamente a pressão inflacionista.

2. Tendo em conta os prazos aplicáveis para a conclusão atempada das reformas e dos investimentos nos termos do Regulamento (UE) 2021/241, acelerar a execução do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU. Acelerar a execução dos programas da política de coesão (FEDER, FTJ, FSE+, FC), aproveitando, se for caso disso, as oportunidades oferecidas pela revisão intercalar. Otimizar a utilização dos instrumentos da UE, incluindo o âmbito proporcionado pelo InvestEU e pela Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa, a fim de melhorar a competitividade.

3. Concentrar o investimento na investigação e inovação, dando prioridade ao financiamento da investigação aplicada. Melhorar o acesso ao financiamento, especialmente para as pequenas e médias empresas e as empresas de regiões remotas, a fim de facilitar o investimento inovador, por exemplo, o investimento nas transições ecológica e digital, nomeadamente através da promoção da participação dos investidores institucionais no mercado de capital de risco e no mercado bolsista.

4. Melhorar a eficiência energética através da adoção de novas medidas de financiamento e apoio para assegurar o cumprimento das metas da estratégia de renovação a longo prazo. Reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis e a percentagem de xisto betuminoso no cabaz energético, investindo em energias

[17] SWD(2025) 95 – *Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF)* (não traduzido para português), 2025.

renováveis e promovendo o armazenamento de energia. Aumentar a segurança energética, por exemplo, garantindo a capacidade suficiente das interligações elétricas. Aumentar a produtividade dos recursos através da inovação de base biológica. Tomar novas medidas para aumentar a disponibilidade e a utilização de transportes sustentáveis e menos poluentes, nomeadamente através da eletrificação da rede ferroviária, da renovação do parque de veículos rodoviários e da integração dos sistemas de transportes públicos.

5. Melhorar a produtividade do trabalho e a oferta de competências através de ações de requalificação e melhoria de competências, reduzindo o abandono escolar precoce, melhorando a pertinência do sistema de ensino e formação para o mercado de trabalho, em especial satisfazendo a procura crescente de especialistas em ciências, tecnologia, engenharia e matemática, e atraindo e retendo mais talentos. Intensificar as medidas estratégicas destinadas a proporcionar e assegurar a aquisição das aptidões e competências necessárias para a transição ecológica. Reduzir o risco de pobreza através do reforço da proteção social concedida às pessoas idosas, aos agregados familiares unipessoais e às pessoas com deficiência, aumentando a adequação e a eficiência do sistema de prestações sociais, bem como aos desempregados, nomeadamente alargando a cobertura das prestações de desemprego, em especial às pessoas em formas atípicas de trabalho, preservando simultaneamente a sustentabilidade orçamental.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente