C/2026/3919

1.9.2026

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 10 de julho de 2026

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

(C/2026/3919)

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 a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

(1) O Regulamento (UE) 2024/1263 especifica os objetivos do quadro de governação económica, a saber, fomentar finanças públicas sólidas e sustentáveis, um crescimento sustentável e inclusivo e a resiliência, através de reformas e investimentos, e prevenir défices orçamentais excessivos. O regulamento dispõe que o Conselho e a Comissão realizam uma supervisão multilateral no contexto do Semestre Europeu em conformidade com os objetivos e requisitos estabelecidos no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O Semestre Europeu inclui, em especial, a formulação, e a supervisão da aplicação, das recomendações específicas por país.

(2) Em 25 de novembro de 2025, a Comissão adotou um parecer sobre o projeto de plano orçamental da Estónia para 2026. Nessa mesma data, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2026, em que não 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, uma recomendação de recomendação do Conselho sobre o capital humano na União Europeia e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2026, 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 [2] em 21 de abril de 2026, e o Relatório Conjunto sobre o Emprego e a Recomendação sobre o capital humano na União Europeia em 9 de março de 2026.

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

[2] JO C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

(3) Em 29 de janeiro de 2025, a Comissão publicou a Bússola para a Competitividade, um quadro estratégico que visa impulsionar a competitividade global da União nos próximos cinco anos. Este documento identifica os três imperativos de transformação – a saber, a inovação, a descarbonização e a competitividade –, bem como a segurança, como pilares fundamentais de um crescimento económico sustentável. Desde a sua publicação, a Bússola para a Competitividade tem servido de base aos trabalhos no âmbito do Semestre Europeu e assegura a coerência das políticas económicas dos Estados-Membros com os objetivos estratégicos da UE, criando uma abordagem unificada da governação económica que promove o crescimento sustentável, a inovação e a resiliência em toda a União.

(4) Em 2026, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a desenrolar-se paralelamente à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) ([3]), agora na sua fase final. Os planos de recuperação e resiliência, a par do financiamento da política de coesão, têm sido essenciais para concretizar as prioridades estratégicas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos tinham de responder de forma eficaz à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas correspondentes recomendações específicas por país formuladas em ciclos recentes, e que os programas financiados pela política de coesão europeia tinham de ter em conta as recomendações específicas por país. Agora que o MRR se aproxima do termo da sua vigência, é essencial manter e ter por base as reformas e investimentos apoiados e executados no âmbito deste mecanismo, em especial os que contribuem para dar resposta aos desafios identificados nas recomendações específicas por país.

(5) Em 3 de junho de 2026, a Comissão publicou o relatório específico de 2026 relativo à Estónia. Nesse relatório, avaliou os progressos realizados pela Estónia em resposta às recomendações específicas por país de 2025 e fez o balanço da execução, pela Estónia, do PRR. Com base nesta análise, o relatório específico 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 e da exclusão social, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

(6) Em 21 de janeiro de 2025, o Conselho, na sequência da avaliação e da recomendação da Comissão, adotou uma recomendação que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Estónia ([4]). O plano abrange o período de 2025 até 2028 e apresenta um ajustamento orçamental repartido ao longo de quatro anos. O Conselho recomendou as seguintes taxas máximas de crescimento das despesas líquidas: 7,1 % em 2025, 5,1 % em 2026, 3,6 % em 2027 e 3,2 % em 2028, o que corresponde às taxas máximas de crescimento cumulativas, calculadas por referência ao ano-base de 2023, de 9,2 % em 2025, 14,8 % em 2026, 18,9 % em 2027 e 22,6 % em 2028.

(7) A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e as suas repercussões constituem um desafio existencial para a União Europeia. A Comissão convidou os Estados-Membros a solicitar a ativação da cláusula de derrogação nacional do Pacto de Estabilidade e Crescimento de forma coordenada, a fim de apoiar os esforços da UE para alcançar um aumento rápido e significativo das despesas com a defesa ([5]), tendo esta proposta sido acolhida favoravelmente pelo Conselho Europeu de 6 de março de 2025. Na sequência do pedido da Estónia, o Conselho, em 8 de julho de 2025, sob recomendação da Comissão, adotou uma recomendação que autoriza a Estónia a desviar-se das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas recomendadas ([6]). O período de ativação da cláusula de derrogação nacional (2025-2028) permite à Estónia rever as prioridades em matéria de despesa pública ou aumentar as receitas públicas, de modo a que um aumento duradouro das despesas com a defesa não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

([3]) 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).

([4]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

([5]) Comunicação da Comissão intitulada «*Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*» [Criar possibilidades para um aumento das despesas com a defesa no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento], Bruxelas, 19.3.2025, C(2025) 2000 final.

([6]) Recomendação do Conselho, de 8 de julho de 2025, que autoriza a Estónia a desviar-se das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas pelo Conselho ao abrigo do Regulamento (UE) 2024/1263 (Ativação da cláusula de derrogação nacional) (JO C, C/2025/3964, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3964/oj.

(8) Em 30 de abril de 2026, a Estónia apresentou o seu relatório anual de progresso de 2026 ([7]) 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 execução do seu plano de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(9) O crescimento do PIB real em 2025 foi de 0,6 % e a inflação medida pelo IHPC situou-se em 4,8 %. Nas suas previsões da primavera de 2026, a Comissão aponta para um crescimento do PIB real de 1,6 % em 2026 e de 1,7 % em 2027, e para uma inflação medida pelo IHPC de 4,4 % em 2026 e de 2,9 % em 2027.

(10) Com base nos dados fornecidos pelo Eurostat ([8]), o excedente das administrações públicas da Estónia aumentou, passando de 1,1 % do PIB em 2024 para 2,0 % do PIB em 2025. O aumento do défice em 2025 reflete principalmente uma dinâmica mais forte das despesas, em especial o investimento público em grandes projetos de infraestruturas, como a linha «Rail Baltica». Com base nas medidas estratégicas conhecidas na data da finalização das previsões, as previsões da primavera de 2026 da Comissão apontam para um défice de 4,5 % do PIB em 2026 e para um défice de 4,8 % do PIB em 2027. O aumento do défice em 2026 reflete principalmente uma diminuição das receitas, em especial devido à reforma do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (transição para um regime universal de isenção fiscal), e um aumento das despesas, principalmente devido às despesas com a defesa, que atingiram 5 % do PIB, e a projetos de investimento como a linha «Rail Baltica». O aumento do défice em 2027 reflete principalmente uma dinâmica mais fraca das receitas.

(11) Com base nas estimativas da Comissão, a orientação orçamental ([9]), que inclui as despesas financiadas a nível nacional e da UE, foi contracionista em 0,5 % do PIB em 2025. Prevê-se que seja expansionista, em 2,8 % do PIB, em 2026, e contracionista, em 0,3 % do PIB, em 2027.

(12) Com base nos dados fornecidos pelo Eurostat ([10]), a dívida pública da Estónia aumentou, passando de 23,5 % do PIB em finais de 2024 para 24,1 % do PIB em finais de 2025. O aumento do rácio da dívida em 2025 reflete principalmente o défice das administrações públicas. Com base nas medidas estratégicas conhecidas à data da sua finalização, as previsões da primavera de 2026 da Comissão apontam para que o rácio dívida/PIB aumente para 26,9 % até ao final de 2026 e aumente novamente para 30,5 % até ao final de 2027. Os aumentos em 2026 e 2027 refletem principalmente défices orçamentais elevados e sustentados e ajustamentos défice-dívida positivos em 2027.

(13) Com base nos dados do Eurostat, a despesa total das administrações públicas no setor da defesa na Estónia ascendeu a 4,2 % do PIB em 2025, o que corresponde a um aumento de 2,1 pontos percentuais do PIB em comparação com o ano de referência de 2021. De acordo com as previsões da primavera de 2026 da Comissão, deverá atingir 5,0 % do PIB em 2026, o que corresponde a um aumento de 3,0 pontos percentuais do PIB em comparação com 2021 ([11]).

([7]) Os relatórios anuais de progresso de 2026 estão disponíveis em: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=pt. .

([8]) Euroindicadores do Eurostat, 22.4.2026.

([9]) 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, incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União.

([10]) Euroindicadores do Eurostat, 22.4.2026.

([11]) A definição de «despesas com a defesa» da OTAN difere da da COFOG. Além disso, podem existir diferenças devido ao momento de registo das despesas, em especial as relativas ao equipamento militar, uma vez que os relatórios da OTAN não seguem a regulamentação relativa às contas nacionais para o momento de registo.

(14) A União continua a fazer face a riscos de perturbações do aprovisionamento energético e de elevada volatilidade dos preços, exacerbados por tensões geopolíticas que afetam os mercados mundiais do petróleo e do gás. A experiência adquirida com a crise energética de 2022-2023 demonstrou que as medidas abrangentes e não direcionadas implicam custos orçamentais elevados e são social e economicamente ineficientes. Desde o início da guerra no Médio Oriente, em fevereiro de 2026, a Estónia adotou medidas de política orçamental para atenuar o impacto dos elevados preços da energia nos agregados familiares e nas empresas ([12]). A saber, adiou o aumento da taxa do imposto especial sobre o consumo de combustíveis e eletricidade de 2026 para 2027. De acordo com as previsões da primavera de 2026 da Comissão, o custo orçamental desta medida deverá ascender a cerca de 0,1 % do PIB em 2026.

(15) De acordo com os cálculos da Comissão, as despesas líquidas na Estónia cresceram 2,0 % em 2025 e, cumulativamente, 5,7 % em 2024 e 2025. O crescimento das despesas líquidas em 2025 é inferior à taxa máxima de crescimento recomendada. Considerando 2024 e 2025 em conjunto, a taxa de crescimento cumulativa das despesas líquidas também é inferior à taxa máxima de crescimento recomendada.

(16) De acordo com os cálculos da Comissão, as despesas líquidas na Estónia deverão crescer 12,0 % em 2026 e, cumulativamente, 18,4 % em 2024, 2025 e 2026. O crescimento previsto das despesas líquidas em 2026 é superior à taxa máxima de crescimento recomendada, correspondendo a um desvio de 2,8 % do PIB em termos anuais. Considerando 2024, 2025 e 2026 em conjunto, a taxa máxima de crescimento recomendada para as despesas líquidas é também superior à taxa máxima de crescimento recomendada, correspondendo a um desvio de 1,5 % do PIB em termos cumulativos. No entanto, o desvio previsto está em consonância com a flexibilidade proporcionada pela cláusula de derrogação nacional, com base nas atuais previsões para as despesas com a defesa.

(17) Em 3 de junho de 2026, a Comissão adotou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE ([13]). Esse relatório analisou a situação da Estónia em relação ao critério do défice, dado que o seu défice das administrações públicas previsto para 2026 excede o valor de referência de 3 % do PIB. O relatório concluiu que, tendo em conta todos os fatores pertinentes, conforme adequado, o critério do défice não é cumprido pela Estónia. No entanto, a Comissão considerou que não se justifica dar início a um procedimento de défice excessivo para a Estónia, uma vez que o Conselho ativou a cláusula de derrogação nacional para a Estónia e o défice previsto superior ao valor de referência em 2026 é integralmente explicado pelo aumento das despesas com a defesa desde 2021, com base nas previsões da primavera de 2026 da Comissão. À luz do que precede e tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro, previsto no artigo 126.º, n.º 4, do TFUE, a Comissão não propôs a abertura de um procedimento de défice excessivo.

(18) Devido ao aumento das necessidades de segurança, as despesas com a defesa estão a aumentar na Estónia. Aumentou de 2 % do PIB em 2021 para 4,2 % em 2025, prevendo-se que exceda 5 % do PIB a partir de 2026. Por conseguinte, é importante que a Estónia encontre fontes estáveis de receitas ou instrumentos com efeito de redução das despesas que possam apoiar o financiamento não só das necessidades de despesas no domínio da defesa, mas também de todas as necessidades de despesas estruturais, incluindo os cuidados de saúde e os cuidados de longa duração, a médio e longo prazo.

(19) As receitas fiscais das administrações públicas permanecem quatro pontos percentuais abaixo da média da UE, situando-se em 35,2 % do PIB em 2024, face a 39,4 % na UE. Desde 2024, foram introduzidas várias medidas para aumentar as receitas: a taxa do IVA foi aumentada duas vezes, atingindo 24 % em 2025; as taxas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e das pessoas coletivas foram aumentadas para 22 %; os impostos especiais sobre o consumo de álcool, tabaco e energia deverão aumentar anualmente até 2027/28; e em 2025 foi introduzido um novo imposto sobre os veículos a motor. Embora ajudem a reduzir o défice de receitas em relação à média da UE, estas reformas aumentam ainda mais a dependência dos impostos sobre o trabalho e o consumo, já acima da média da UE em percentagem do PIB. Além disso, correm o risco de impor encargos desproporcionados aos grupos com rendimentos mais baixos e de agravar a desigualdade de rendimentos. Seria benéfico alargar a base tributável através de impostos menos prejudiciais ao crescimento, por exemplo, recorrendo à tributação dos imóveis, que continua a ser subutilizada. Em 2024, as receitas provenientes da tributação de imóveis representaram apenas 0,3 % do PIB, um valor claramente abaixo da média da UE (1,8 %) que reflete o facto de a Estónia privilegiar a tributação dos terrenos face à dos imóveis. A introdução progressiva de um imposto sobre os imóveis residenciais desocupados alargaria a base tributável, reduzindo simultaneamente a escassez de habitação. A Estónia envidou esforços notáveis para melhorar a eficiência das despesas no quadro da orçamentação baseada no desempenho. No entanto, a ligação entre as revisões das despesas, os ganhos de eficiência e a reafetação de recursos poderia ser melhorada. O seu reforço exigiria revisões mais frequentes e a garantia de que as poupanças resultantes fossem claramente refletidas no orçamento e canalizadas para domínios prioritários.

([12]) Situação na data da finalização das previsões da primavera de 2026 da Comissão (4 de maio de 2026).
([13]) Relatório da Comissão, elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 3.6.2026, COM(2026)302 final.

(20) A participação sistemática, significativa e atempada das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser essencial para assegurar uma ampla apropriação com vista à execução bem-sucedida dos instrumentos de financiamento da União, bem como no contexto do Semestre Europeu.

(21) O ritmo de execução dos programas da política de coesão, que incluem 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) na Estónia é superior à média da UE, tanto em termos de seleção de projetos como de pagamentos. É importante manter a dinâmica atual, maximizando simultaneamente o impacto dos investimentos no terreno. A Estónia já está a tomar medidas no âmbito dos seus programas da política de coesão para impulsionar a competitividade e o crescimento. No entanto, alguns domínios podem exigir um maior reforço, incluindo os relacionados com as disparidades territoriais persistentes, a diversificação económica e a transição justa. Embora globalmente boa, a aplicação eficaz é dificultada pela disponibilidade e utilização limitadas de dados regionais. É essencial assegurar que os novos investimentos identificados pela Estónia na sua revisão intercalar dos fundos da política de coesão, nomeadamente os relacionados com as cinco prioridades apontadas no regulamento relativo à revisão intercalar ([14]), sejam realizados de forma rápida e eficaz.

(22) As disparidades regionais persistentes dificultam a convergência e o crescimento na Estónia. A atividade económica, os serviços públicos de elevado valor e a mão de obra qualificada estão concentrados em torno da região da capital. As regiões remotas e rurais enfrentam desafios estruturais relacionados com a baixa densidade populacional, o declínio demográfico, os problemas de conectividade e o acesso a serviços públicos básicos. Enquanto país na fronteira externa oriental da UE, a Estónia enfrenta desafios adicionais que dificultam as suas perspetivas de desenvolvimento económico e social, uma vez que os desafios estruturais existentes são exacerbados. A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia aumenta as pressões sobre a segurança, perturba as atividades económicas transfronteiriças, diminui a atratividade do investimento e limita ainda mais o acesso ao financiamento. As preocupações em matéria de segurança das pessoas e das infraestruturas críticas exigem investimentos na proteção civil, na preparação e na mobilidade militar, o que poderá proporcionar oportunidades para as economias das regiões, aumentando simultaneamente a pressão sobre o financiamento dos serviços públicos. O apoio à diversificação económica e o reforço da resiliência da região são particularmente importantes na divisão administrativa de Ida-Viru, que está a passar por uma importante transformação industrial, económica e social à medida que a indústria baseada no xisto betuminoso está a ser progressivamente eliminada.

(23) A Estónia enfrenta vários desafios relacionados com a investigação e a inovação, o acesso ao financiamento, a eficiência energética dos edifícios, as energias renováveis e a segurança energética, os transportes sustentáveis, a oferta de mão de obra e de competências e a proteção social.

(24) 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 abaixo da média da UE. Ao mesmo tempo, o apoio à I&D das empresas aumentou acentuadamente, tendo o apoio público direto atingido 0,15 % do PIB em 2023, acima da média da UE. Este apoio inclui novas iniciativas, como o centro nacional de investigação aplicada, o programa «TemTA» para a investigação aplicada e o desenvolvimento tecnológico, incentivos baseados no desempenho para a colaboração entre a ciência e as empresas e medidas para reforçar a gestão da propriedade intelectual e a transferência de tecnologia. No entanto, o registo de patentes diminuiu e a cooperação entre a investigação e as empresas continua a ser limitada, o que indica que o investimento público em I&I ainda não está suficientemente alavancado. A fragmentação entre o apoio à inovação e iniciativas de apoio mais vastas para as pequenas e médias empresas (PME) reduz a eficácia das políticas e enfraquece a conversão da investigação em resultados de mercado. Colmatar estas lacunas, nomeadamente assegurando quadros de apoio mais integrados e um investimento sustentado na investigação aplicada e em domínios de grande impacto, como a inteligência artificial, ajudaria a reforçar a comercialização da inovação.

([14]) Regulamento (UE) 2025/1914 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de setembro de 2025, 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.

(25) A disponibilidade de financiamento constitui um importante obstáculo ao investimento para 19 % das empresas na Estónia, ao passo que a percentagem de empresas com restrições financeiras é significativamente superior à média da UE. As empresas estónias dependem fortemente do financiamento interno, refletindo características estruturais como o sistema fiscal, a prevalência de PME e uma base modesta de investidores institucionais. As lacunas persistentes no acesso das PME ao financiamento continuam a travar a inovação, a comercialização da investigação e a adoção de tecnologias eficientes em termos de recursos. Embora a integração da infraestrutura do mercado de capitais do Báltico desde 2017 e o apoio das instituições nacionais e supranacionais tenham contribuído para o desenvolvimento do mercado de capitais, das participações privadas e do capital de risco, persistem restrições de financiamento, exacerbadas pela reforma do sistema de pensões de 2021, que reduziu a dimensão dos mercados de capitais nacionais e o investimento institucional. Embora instrumentos como o regime de contas de investimento, os regimes de garantia específicos e os novos acordos de financiamento, nomeadamente com o Fundo Europeu de Investimento, tenham alargado o acesso ao financiamento, a procura continua a exceder a oferta, conforme ilustrado pelo rápido excesso de candidaturas a pedidos de apoio regional. A melhoria do acesso ao financiamento, especialmente para as PME fora dos grandes centros urbanos, nomeadamente através de garantias específicas e de um quadro mais integrado de apoio à inovação e às empresas, ajudaria a mobilizar o investimento, a apoiar a expansão e a acelerar a adoção de tecnologias inovadoras e eficientes em termos de recursos.

(26) Os edifícios são responsáveis por 46,1 % do consumo de energia no país, tendo as melhorias do consumo de energia final no setor residencial estagnado na Estónia entre 2019 e 2024. A baixa eficiência energética do parque habitacional resulta em custos de aquecimento que consomem uma elevada percentagem do rendimento disponível, o que afeta particularmente os grupos vulneráveis. Uma maior disponibilidade de instrumentos financeiros para além dos atuais regimes de apoio baseados em subvenções poderia promover a descarbonização e a acessibilidade dos preços da habitação através da redução dos custos de aquecimento em habitações renovadas. O estabelecimento de uma trajetória clara rumo a um parque imobiliário descarbonizado e eficiente do ponto de vista energético contribuirá igualmente para dar resposta à necessidade de adaptação às alterações climáticas e aumentar a resiliência global às crises.

(27) O cabaz energético da Estónia registou uma mudança notável para as energias renováveis, passando de 35 % em 2023 para 40 % em 2024. No entanto, embora a sua quota no cabaz energético tenha diminuído de 30 % em 2023 para 25 % em 2024, o xisto betuminoso de origem nacional continua a ser a principal fonte de energia da Estónia, entravando a transição ecológica. Embora os preços diurnos tenham diminuído nos últimos anos devido à crescente penetração da energia solar na matriz elétrica (67,9 % de energias renováveis na produção líquida de eletricidade em 2025, uma das mais elevadas da UE), a Estónia continua vulnerável a fortes picos de preços durante os períodos de elevada procura. Apesar de a rede elétrica da Estónia ter sido sincronizada com sucesso com a rede da UE em fevereiro de 2025, outros projetos de sincronização, nomeadamente com a Letónia e a Finlândia, ainda não foram concluídos para apoiar a transição e reforçar a segurança energética. Embora o primeiro sistema de bateria de armazenamento de energia em grande escala da Estónia tenha entrado em funcionamento em 2025, a construção de mais sistemas deste tipo é essencial para aumentar a flexibilidade energética do país. Os trabalhos para reforçar a resiliência das infraestruturas energéticas críticas também devem continuar, particularmente no que diz respeito à cibersegurança e à vigilância das infraestruturas.

(28) A produtividade dos recursos na Estónia é prejudicada pela proeminência de indústrias com utilização intensiva de recursos e pela considerável dependência do xisto betuminoso (52,5 % da energia bruta disponível na Estónia em 2023). Em 2024, a Estónia gerou 1,15 EUR por kg de material utilizado, em comparação com a média da UE de 2,99 EUR. Em termos de produtividade dos recursos medida como produto interno bruto (PIB) em relação ao consumo interno de materiais, a Estónia continua a ser um dos países com pior desempenho na UE e apresenta um ligeiro agravamento da tendência – o valor do índice em 2023 foi de 127,7 e 124,7 em 2024. Para impulsionar a produtividade dos recursos, a Estónia tem de abandonar o xisto betuminoso, continuar a apoiar a inovação de base biológica para transformar os recursos em aplicações de maior valor, bem como o desenvolvimento e a adoção de tecnologias eficientes em termos de recursos e melhorar a circularidade, o que exige investimentos substanciais.

(29) O setor dos transportes da Estónia continua a ser um grande emissor de gases com efeito de estufa. O transporte rodoviário é responsável por 48 % das emissões da Estónia no âmbito da partilha de esforços em 2024, tendo aumentado 27 % desde 2005. Tal deve-se ao facto de a Estónia ter a frota automóvel mais antiga da UE, bem como uma taxa de propriedade automóvel superior à média da UE. Para resolver este problema e aplicar o seu próprio Plano de Desenvolvimento dos Transportes e da Mobilidade 2021-2035, a Estónia deve tomar medidas para incentivar a transição para a utilização de transportes públicos sustentáveis. Para o efeito, é essencial apoiar a transição para soluções integradas e melhorar a ligação e os serviços multimodais para os passageiros, bem como uma maior eletrificação ferroviária e a conclusão da linha «Rail Baltica». As infraestruturas de transportes da Estónia são vulneráveis ao impacto das alterações climáticas; este aspeto deve ser tido em conta no planeamento de novos investimentos no setor.

(30) Atendendo ao papel crucial do capital humano no reforço da competitividade e da autonomia estratégica da União, o Conselho, em 2026, recomendou que os Estados-Membros tomassem medidas para dar urgentemente resposta aos desafios estruturais relacionados com o capital humano nos domínios das competências, da educação e da formação que comprometem a competitividade. As recomendações específicas por país de 2026 dirigidas à Estónia podem contribuir para a aplicação da recomendação do Conselho sobre o capital humano na União.

(31) A Estónia continua a enfrentar desafios no reforço da sua oferta de competências e na melhoria das transições para o mercado de trabalho. O abandono escolar precoce (superior a 10 % em 2025) continua a pesar sobre o nível de escolaridade, enquanto o desemprego dos jovens (superior a 20 % em 2025) e uma elevada percentagem de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (11,2 % em 2025) apontam para dificuldades persistentes na transição da escola para o trabalho. O grupo etário dos 18 aos 24 anos está particularmente exposto à pobreza no trabalho. O ensino e formação profissionais (EFP) e o ensino superior desempenham um papel importante na melhoria de competências dos setores em crescimento com elevada procura de mão de obra. No entanto, de um modo geral, o EFP continua a não ser suficientemente atrativo, ao passo que o ensino superior enfrenta uma escassez de diplomados em domínios fundamentais como a ciência, a tecnologia, a engenharia e a matemática (CTEM). As grandes disparidades no acesso à melhoria de competências e à requalificação, em função da idade, do contexto socioeconómico e do nível de educação, continuam a limitar a base de competências, em especial nas regiões em transição para atividades de maior valor acrescentado. As escolas enfrentam uma diversidade crescente nas necessidades dos alunos, incluindo o aumento da procura de apoio adicional à aprendizagem, ao passo que a escassez significativa de professores, especialmente em disciplinas CTEM e em estónio como segunda língua, coloca riscos para a qualidade do ensino e é particularmente grave nas zonas rurais. Embora as competências digitais estejam, de um modo geral, em consonância com a média da UE, a Estónia ainda não atingiu a meta da UE de 80 % e muitos trabalhadores ainda não dispõem de competências adequadas em TIC e software, prevendo-se que a procura de competências digitais e em IA aumente. As competências pertinentes para a transição ecológica também continuam a ser escassas, uma vez que é demasiado cedo para ver o impacto das medidas recentes, incluindo as apoiadas ao abrigo do MRR. O reforço das transições da educação para o trabalho, o alargamento de iniciativas específicas de melhoria de competências e de requalificação (incluindo a sensibilização de adultos pouco qualificados e mais velhos) e o apoio à integração precoce dos jovens no mercado de trabalho ajudariam a melhorar os resultados em termos de emprego. A cobertura da negociação coletiva e a densidade sindical estão entre as mais baixas da UE e o diálogo social tripartido enfraqueceu nos últimos anos. O reforço do diálogo social e da negociação coletiva, nomeadamente através de um compromisso tripartido, poderá contribuir para enfrentar estes desafios.

(32) As baixas despesas sociais e as lacunas na cobertura da proteção social contribuem para elevados riscos de pobreza nos grupos vulneráveis. O apoio ao rendimento mínimo continua a ser relativamente baixo, enquanto as despesas globais com prestações sociais permanecem abaixo da média da UE (17,8 % do PIB em 2024, em comparação com a média da UE de 27,3 %), limitando o impacto das transferências sociais na redução da pobreza. As pessoas com deficiência, incluindo as que têm emprego, enfrentam riscos de pobreza substancialmente mais elevados do que a população em geral (32,5 % da população em idade ativa com deficiência, em comparação com 15 % das pessoas sem deficiência), refletindo em parte prestações de invalidez relativamente baixas. As famílias monoparentais estão também particularmente expostas à pobreza e às pressões dos custos da habitação. Um parque habitacional social limitado e desafios em matéria de acessibilidade dos preços da habitação agravam ainda mais os riscos de pobreza, especialmente entre os grupos vulneráveis. Embora a política de habitação da Estónia prevista para 2025-2035 seja um passo positivo, a sua aplicação deve ser acompanhada para avaliar o seu impacto na acessibilidade dos preços da habitação. As reformas do sistema de rendimento mínimo visam melhorar a adequação e a eficiência das prestações de subsistência, mas, uma vez que estas reformas ainda estão numa fase inicial, o seu impacto ainda não é visível. Apesar das recentes reformas, a adequação das pensões na Estónia continua a ser um desafio, sendo que os riscos de pobreza entre os idosos continuam a ser dos mais elevados da UE. Os riscos são particularmente elevados para as mulheres e os idosos que vivem sozinhos, registando estes últimos o risco mais elevado de pobreza ou exclusão social na UE. Esta situação está relacionada com o aumento da esperança de vida, os padrões de composição dos agregados familiares e a cobertura limitada das pensões de sobrevivência, o que faz com que muitas mulheres idosas vivam sozinhas com rendimentos relativamente baixos. O reforço da adequação das prestações e o alargamento do acesso à proteção social, bem como a melhoria da participação em pilares de pensões adicionais, poderiam reduzir os riscos de pobreza.

(33) A Estónia continua a enfrentar desafios em termos acesso e comportabilidade dos preços dos cuidados de saúde e dos cuidados de longa duração, em especial em regiões fora dos principais centros urbanos e entre os grupos vulneráveis. Embora a Estónia tenha empreendido reformas e investimentos para fazer face à escassez de mão de obra no setor da saúde, reforçar os cuidados primários e a rede hospitalar, bem como promover a integração dos cuidados de saúde e dos serviços sociais, o acesso continua a ser um desafio. A despesa pública com a saúde e os cuidados de longa duração está muito abaixo da média da UE, contribuindo para necessidades significativas não satisfeitas, elevados pagamentos diretos e uma disponibilidade limitada de serviços de cuidados de longa duração, em especial cuidados domiciliários, conduzindo a uma dependência contínua dos cuidados informais, que afetam desproporcionadamente os grupos com rendimentos mais baixos e aumentam os riscos de pobreza entre as pessoas que necessitam de cuidados. Apesar das orientações em matéria de qualidade, o acesso aos serviços sociais varia consideravelmente entre os municípios, e o aumento das listas de espera limita ainda mais o acesso. Persistem na Estónia desigualdades significativas em termos de esperança de vida e de anos de vida saudável, estreitamente ligadas ao estatuto socioeconómico, à educação, ao rendimento e ao local de residência. O atual modelo de seguro social de saúde não é financeiramente sustentável a longo prazo, uma vez que se prevê que as despesas cresçam mais rapidamente do que as receitas devido ao envelhecimento da população, ao aumento da procura e às mudanças no mercado de trabalho. Continua a ser crucial prosseguir a aplicar reformas para melhor integrar os cuidados de saúde e os serviços sociais, dar prioridade à prevenção e assegurar um financiamento sustentável, para fazer face à escassez de mão de obra e reduzir as disparidades em matéria de acesso e acessibilidade dos preços.

(34) Tendo em conta a estreita interligação entre as economias dos Estados-Membros da área do euro e o seu contributo coletivo para o funcionamento da União Económica e Monetária, o Conselho recomendou em 2026 que esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente no contexto dos seus planos de recuperação e resiliência, para dar execução à recomendação de 2026 sobre a política económica da área do euro. Relativamente à Croácia, a recomendação (1) ajuda a aplicar a primeira, a segunda e a terceira recomendações para a área do euro, a recomendação (2) ajuda a aplicar a quarta recomendação para a área do euro, as recomendações (3) e (4) ajudam a aplicar a sétima recomendação para a área do euro, e a recomendação (5) ajuda a aplicar a quinta recomendação para a área do euro.

RECOMENDA QUE a Estónia tome medidas em 2026 e 2027 no sentido de:

1. Continuar a respeitar as taxas máximas de crescimento recomendadas para as despesas líquidas pelo Conselho em 21 de janeiro de 2025, aplicando simultaneamente a flexibilidade prevista na cláusula de derrogação nacional ativada pelo Conselho. Reforçar a prontidão em matéria de defesa, assegurando simultaneamente a sustentabilidade da dívida e a eficiência das despesas e adaptando gradualmente o orçamento para sustentar despesas com a defesa estruturalmente mais elevadas. Assegurar que as medidas tomadas para atenuar o impacto do aumento dos preços da energia tenham um caráter temporário, sejam orientadas para proteger os agregados familiares vulneráveis ou para dar resposta às necessidades das empresas com utilização intensiva de energia e preservem os incentivos à poupança de energia, e que o seu custo orçamental seja compatível com os compromissos assumidos no âmbito do quadro orçamental da UE. Assegurar um financiamento sustentável das necessidades de despesa, incluindo a defesa, alargando a base tributável, explorando impostos menos prejudiciais para o crescimento, incluindo a tributação de imóveis, e orientando as despesas para domínios prioritários com base em revisões da despesa pública.

2. Assegurar a continuidade das reformas e investimentos executados no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Manter a dinâmica de execução no âmbito dos programas da política de coesão, recorrendo, se for caso disso, à reafetação a prioridades estratégicas e às flexibilidades acordadas no contexto da revisão intercalar do quadro da política de coesão. Dar resposta aos desafios socioeconómicos, de segurança e de preparação civil únicos que afetam as regiões situadas na fronteira externa oriental da UE, incluindo a necessidade de investir em infraestruturas de dupla utilização.

3. Mobilizar melhor o investimento público em I&I e eliminar os obstáculos à comercialização de I&I. Melhorar o acesso ao financiamento, nomeadamente para efeitos de expansão, especialmente para as pequenas e médias empresas e as empresas fora das principais zonas urbanas, incluindo através da integração de quadros de apoio à inovação e às empresas.

4. Continuar a investir em renovações eficientes do ponto de vista energético, nomeadamente através de instrumentos financeiros, a fim de reduzir a procura de energia e contribuir para o aumento da acessibilidade dos preços da habitação. Reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis e a percentagem de xisto betuminoso no cabaz energético, investindo em energias renováveis e promovendo o armazenamento de energia. Aumentar a segurança energética e a resiliência contra ameaças híbridas, por exemplo, assegurando uma capacidade suficiente das interligações elétricas e reforçando a resiliência da infraestrutura de rede. Aumentar a utilização de transportes sustentáveis e menos poluentes, acelerando a conclusão da linha «Rail Baltica» e facilitando a integração de sistemas de transportes públicos. Aumentar a produtividade dos recursos, apoiando a adoção de tecnologias eficientes em termos de recursos.

5. Melhorar as competências, alargando as oportunidades para adultos pouco qualificados e mais velhos e reforçando o ensino das CTEM em todos os níveis. Reduzir o abandono escolar precoce, dando resposta à escassez de professores e apoiando os aprendentes com necessidades especiais. Melhorar o emprego dos jovens através de políticas ativas do mercado de trabalho mais eficazes, prestando especial atenção às disparidades regionais. Reforçar a proteção social para reduzir o risco de pobreza entre os grupos vulneráveis, aumentando a adequação e a eficiência do sistema de prestações sociais. Melhorar a acessibilidade e a comportabilidade dos preços dos cuidados de saúde e dos cuidados de longa duração, nomeadamente para fazer face às disparidades regionais, assegurando o financiamento.

Feito em Bruxelas, em 10 de julho de 2026.

Pelo Conselho

O Presidente

S. HARRIS