C/2026/3919

1.9.2026

# RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

## de 10 de julio de 2026

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

(C/2026/3919)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo ([1]), y en particular su artículo 3, apartado 3,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) El Reglamento (UE) 2024/1263 establece que los objetivos del marco de gobernanza económica son promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e inclusivo y resiliencia a través de reformas e inversiones, así como evitar déficits públicos excesivos. El Reglamento establece que el Consejo y la Comisión llevarán a cabo una supervisión multilateral en el marco del Semestre Europeo, de conformidad con los objetivos y requisitos establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El Semestre Europeo incluye, en particular, la formulación de recomendaciones específicas por país y la supervisión de su aplicación.

(2) El 25 de noviembre de 2025, la Comisión adoptó un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de Estonia para 2026. El 25 de noviembre de 2025, en virtud del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, la Comisión adoptó el Informe sobre el mecanismo de alerta de 2026, en el que determinó que Estonia no era uno de los Estados miembros que requerían un examen exhaustivo. La Comisión adoptó asimismo una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, una recomendación de Recomendación del Consejo sobre el capital humano en la Unión Europea y una propuesta de Informe conjunto sobre el empleo de 2026, en el que se analiza la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El 21 de abril de 2026, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ([2]) y el 9 de marzo de 2026, el Informe conjunto sobre el empleo y la Recomendación sobre el capital humano.

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

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

(3) El 29 de enero de 2025, la Comisión publicó la Brújula para la Competitividad, un marco estratégico cuyo objetivo es impulsar la competitividad de la Unión a escala mundial en los próximos cinco años. En ella, señala tres imperativos de transformación como pilares esenciales para el crecimiento económico sostenible: la innovación, la descarbonización y la competitividad, y la seguridad. Desde su publicación, la Brújula para la Competitividad ha orientado el trabajo del Semestre Europeo, lo que garantiza que las políticas económicas de los Estados miembros sean coherentes con los objetivos estratégicos de la UE y crea un enfoque unificado de la gobernanza económica que fomenta el crecimiento sostenible, la innovación y la resiliencia en toda la Unión.

(4) En 2026, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas sigue evolucionando en consonancia con la fase final de aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) ([3]). Los planes de recuperación y resiliencia, junto con la financiación de la política de cohesión, han resultado esenciales para cumplir las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes tenían que abordar de manera efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los últimos ejercicios, y los programas financiados por la política de cohesión europea debían tener en cuenta las recomendaciones específicas por país. Ahora que el MRR se acerca a su fin, sigue siendo fundamental mantener y aprovechar las reformas e inversiones apoyadas y aplicadas en su marco, en particular las que contribuyen a abordar los retos señalados en las recomendaciones específicas por país.

(5) El 3 de junio de 2026, la Comisión publicó el informe específico de 2026 sobre Estonia. En él se evalúan los avances realizados por Estonia para poner en práctica las recomendaciones específicas por país de 2025 y se hace balance de la ejecución del PRR por parte de este país. 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 y la exclusión social, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

(6) El 21 de enero de 2025, el Consejo, tras la evaluación y recomendación de la Comisión, adoptó una Recomendación por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Estonia ([4]). El plan abarca el período de 2025 a 2028 y supone un ajuste fiscal distribuido a lo largo de cuatro años. El Consejo recomendó las siguientes tasas máximas de crecimiento del gasto neto: 7,1 % en 2025, 5,1 % en 2026, 3,6 % en 2027 y 3,2 % en 2028, lo que se corresponde con las tasas máximas de crecimiento acumulado calculadas con respecto al año de referencia 2023: del 9,2 % en 2025, del 14,8 % en 2026, del 18,9 % en 2027 y del 22,6 % en 2028.

(7) La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y sus repercusiones constituyen un reto existencial para la Unión Europea. La Comisión ha invitado a los Estados miembros a solicitar la activación de la cláusula de salvaguardia nacional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de manera coordinada para apoyar las iniciativas de la UE encaminadas a lograr un aumento rápido y considerable del gasto en defensa ([5]), propuesta que fue acogida favorablemente por el Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025. A raíz de la solicitud de Estonia, el 8 de julio de 2025 el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, adoptó una Recomendación por la que se autoriza a Estonia a desviarse de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas ([6]). El período en el que se activa la cláusula de salvaguardia nacional (2025-2028) permite a Estonia revisar las prioridades de 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.

([3]) 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).

([4]) 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, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

([5]) Comunicación de la Comisión titulada «Dar cabida al aumento del gasto en defensa en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento», Bruselas, 19.3.2025, C(2025) 2000 final.

([6]) Recomendación del Consejo, de 8 de julio de 2025, por la que se autoriza a Estonia a desviarse de la tasas máximas de crecimiento del gasto neto establecidas por el Consejo en virtud del Reglamento (UE) 2024/1263 (activación de la cláusula de salvaguardia nacional) (DO C, C/2025/3964, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3964/oj).

(8) El 30 de abril de 2026, Estonia presentó su Informe anual de situación de 2026 ([7]) 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 recoge 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.

(9) El crecimiento del PIB real en 2025 fue del 0,6 % y la inflación IPCA se situó en el 4,8 %. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2026, el PIB real crecerá un 1,6 % en 2026 y un 1,7 % en 2027, y la inflación IPCA se situará en el 4,4 % en 2026 y en el 2,9 % en 2027.

(10) Según los datos facilitados por Eurostat ([8]), el déficit de las administraciones públicas de Estonia aumentó del 1,1 % del PIB en 2024 al 2,0 % del PIB en 2025. El aumento del déficit en 2025 refleja principalmente una dinámica más intensa del gasto, en particular de la inversión pública en grandes proyectos de infraestructura, como Rail Baltica. Teniendo en cuenta las medidas de actuación conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2026 prevén un déficit del 4,5 % del PIB en 2026 y del 4,8 % en 2027. El aumento del déficit en 2026 refleja principalmente una disminución de los ingresos, en particular debido a la reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas (transición a un sistema universal de exención fiscal) y un aumento del gasto, principalmente debido a que el gasto en defensa alcance el 5 % del PIB y a proyectos de inversión como Rail Baltica. El aumento del déficit en 2027 refleja principalmente un crecimiento más moderado de los ingresos.

(11) Según las estimaciones de la Comisión, la orientación fiscal ([9]), que incluye los gastos financiados tanto a nivel nacional como de la UE, fue restrictiva (0,5 % del PIB) en 2025. Se prevé que sea expansiva (2,8 % del PIB) en 2026 y restrictiva (0,3 % del PIB) en 2027.

(12) Según los datos facilitados por Eurostat ([10]), la deuda de las administraciones públicas de Estonia disminuyó del 23,5 % del PIB a finales de 2024 al 24,1 % del PIB a finales de 2025. El aumento de la ratio de deuda en 2025 refleja principalmente el déficit público. 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 2026 indican que la ratio de deuda con respecto al PIB habrá aumentado hasta el 26,9 % para el final de 2026 y seguirá aumentando hasta alcanzar el 30,5 % para el final de 2027. Los aumentos en 2026 y 2027 reflejan principalmente déficits presupuestarios elevados y sostenidos y ajustes stock-flujo positivos en 2027.

(13) Según los datos de Eurostat, en Estonia el gasto total de las administraciones públicas en defensa ascendió al 4,2 % del PIB en 2025, lo que corresponde a un aumento de 2,1 puntos porcentuales del PIB en comparación con el año de referencia 2021. La cifra estimada según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2026 es el 5,0 % del PIB en 2026, lo que corresponde a un aumento de 3,0 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2021 ([11]).

([7]) Los informes anuales de situación de 2026 se encuentran disponibles en https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=es&etrans=es.

([8]) Euroindicadores de Eurostat de 22 de abril de 2026.

([9]) La orientación fiscal se define como una medida de la variación anual de la situación presupuestaria subyacente de las administraciones públicas. Tiene por objeto 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.

([10]) Euroindicadores de Eurostat de 22 de abril de 2026.

([11]) La definición de «gasto en defensa» de la OTAN difiere de la definición de «defensa» de la clasificación de las funciones de las administraciones públicas (COFOG). Asimismo, podría haber diferencias en función del momento en que se registre el gasto, en particular el relativo a equipos militares, ya que los informes de la OTAN no siguen las normas aplicables a las cuentas nacionales en lo que respecta al momento del registro.

(14) La Unión sigue estando expuesta a riesgos de interrupciones del suministro energético y a una elevada volatilidad de los precios, exacerbados por las tensiones geopolíticas que afectan a los mercados mundiales del petróleo y el gas. La experiencia adquirida con la crisis energética de 2022-2023 ha demostrado que las medidas amplias y poco específicas suponen un importante coste fiscal y son ineficientes desde el punto de vista social y económico. Desde el estallido de la guerra en Oriente Próximo en febrero de 2026, Estonia ha adoptado una medida de política fiscal para mitigar el impacto de los elevados precios de la energía en los hogares y las empresas ([12]). En concreto, aplazó el aumento del tipo impositivo especial sobre el combustible y la electricidad de 2026 a 2027. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2026, el coste fiscal de la medida ascenderá aproximadamente al 0,1 % del PIB en 2026.

(15) Según los cálculos de la Comisión, el gasto neto en Estonia creció un 2,0 % en 2025 y un 5,7 % acumulado en 2024 y 2025. El crecimiento del gasto neto en 2025 se sitúa por debajo de la tasa máxima de crecimiento recomendada. En 2024 y 2025, considerados conjuntamente, la tasa de crecimiento acumulado del gasto neto también se sitúa por debajo de la tasa de crecimiento máxima recomendada.

(16) Según los cálculos de la Comisión, se prevé que el gasto neto en Estonia crezca un 12,0 % en 2026 y un 18,4 % acumulado en 2024, 2025 y 2026 y que el crecimiento del gasto neto en 2026 se sitúe por encima de la tasa máxima de crecimiento recomendada, lo que corresponde a una desviación del 2,8 % del PIB en términos anuales. Para 2024, 2025 y 2026, considerados conjuntamente, también se prevé que la tasa de crecimiento acumulado del gasto neto se sitúe por encima de la tasa máxima de crecimiento recomendada, con una desviación del 1,5 % del PIB en términos acumulados. Sin embargo, la desviación prevista se mantiene dentro de la flexibilidad que ofrece la cláusula de salvaguardia nacional según las proyecciones actuales del gasto en defensa.

(17) El 3 de junio de 2026, la Comisión aprobó un informe en virtud del artículo 126, apartado 3, del TFUE ([13]). En dicho informe se analizaba la situación de Estonia respecto del criterio de déficit, ya que el déficit previsto de las administraciones públicas supera en 2026 el valor de referencia del 3 % del PIB. El informe concluye que, teniendo en cuenta todos los factores pertinentes, Estonia no cumple el criterio de déficit. Sin embargo, la Comisión consideró que no está justificado incoar un procedimiento de déficit excesivo en el caso de Estonia, ya que el Consejo ha activado la cláusula de salvaguardia nacional para el país y el déficit previsto en exceso del valor de referencia en 2026 se explica plenamente por el aumento del gasto en defensa desde 2021, sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2026. A la luz de esto, y tras examinar el dictamen del Comité Económico y Financiero emitido con arreglo al artículo 126, apartado 4, del TFUE, la Comisión no ha propuesto la apertura de un procedimiento de déficit excesivo.

(18) Debido al aumento de las necesidades en materia de seguridad, el gasto en defensa está aumentando en Estonia. Pasó del 2 % del PIB en 2021 al 4,2 % en 2025, y se espera que supere el 5 % del PIB a partir de 2026. Por lo tanto, es importante que Estonia encuentre fuentes estables de ingresos o instrumentos que reduzcan el gasto, que puedan contribuir a financiar no solo las necesidades de gasto en defensa, sino de todas las necesidades de gasto estructural, incluida la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, a medio y largo plazo.

(19) Los ingresos fiscales de las administraciones públicas se mantienen cuatro puntos porcentuales por debajo de la media de la UE, en el 35,2 % del PIB en 2024, frente al 39,4 % en la UE. Desde 2024, se han introducido varias medidas para aumentar los ingresos: el tipo del IVA se incrementó dos veces, alcanzando el 24 % en 2025; los tipos impositivos del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre sociedades se elevaron al 22 %; está previsto que los impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y la energía aumenten anualmente hasta 2027/2028; y en 2025 se introdujo un nuevo impuesto sobre los vehículos de motor. Si bien estas reformas contribuyen a reducir la brecha de ingresos con respecto a la media de la UE, aumentan aún más la dependencia de los impuestos sobre el trabajo y el consumo, que ya se sitúa por encima de la media de la UE en porcentaje del PIB. También corren el riesgo de imponer una carga desproporcionada a los grupos de renta más baja y de agravar la desigualdad de ingresos. Sería beneficioso ampliar la base impositiva mediante impuestos menos perjudiciales para el crecimiento. Por ejemplo, recurriendo a los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, que siguen estando infrautilizados. Los ingresos procedentes de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en 2024 ascendieron únicamente al 0,3 % del PIB, muy por debajo de la media de la UE del 1,8 %, lo que refleja que Estonia centra su atención más en la tributación del suelo que de la propiedad inmobiliaria. La introducción progresiva de un impuesto sobre bienes inmuebles residenciales vacíos ampliaría la base impositiva, y reduciría al mismo tiempo la escasez de viviendas. Estonia ha realizado esfuerzos considerables para mejorar la eficiencia del gasto en el marco de la presupuestación por rendimiento. Sin embargo, el vínculo entre las revisiones del gasto, el aumento de la eficiencia y la reasignación de recursos podría mejorarse. Reforzarlo requeriría realizar revisiones con mayor frecuencia, así como garantizar que el ahorro resultante se refleje claramente en el presupuesto y se canalice hacia ámbitos prioritarios.

([12]) Esta es la situación en la fecha límite de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2026 (4 de mayo de 2026).
([13]) Informe de la Comisión elaborado de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 3 de junio de 2026 [COM(2026) 302 final].

(20) La participación sistemática, significativa y oportuna 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 de los instrumentos de financiación de la Unión, así como en el contexto del Semestre Europeo.

(21) La ejecución de los programas de la política de cohesión, que en Estonia comprenden 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, avanza a un ritmo superior a la media de la UE, en términos tanto de selección de proyectos como de pagos. Es importante mantener el impulso actual y, al mismo tiempo, maximizar los efectos de las inversiones sobre el terreno. Estonia ya está tomando medidas en el marco de sus programas de la política de cohesión para impulsar la competitividad y el crecimiento. No obstante, algunos ámbitos pueden requerir un mayor refuerzo, en particular los relacionados con las disparidades territoriales persistentes, la diversificación económica y la transición justa. Aunque la aplicación es, en general, buena, su eficacia se ve dificultada por la disponibilidad y el uso limitados de datos regionales. Es esencial velar por que las nuevas inversiones señaladas por Estonia en su revisión intermedia de los fondos de la política de cohesión, en particular las relacionadas con las cinco prioridades establecidas en el Reglamento sobre la revisión intermedia ([14]), se movilicen rápida y eficazmente.

(22) Las persistentes disparidades regionales obstaculizan la convergencia y el crecimiento en Estonia. La actividad económica, los servicios públicos de alto valor y la mano de obra cualificada se concentran en torno a la región de la capital. Las regiones remotas y rurales se enfrentan a retos estructurales relacionados con la escasez de población, el declive demográfico, problemas de conectividad y el acceso a los servicios públicos básicos. Como país situado en la frontera exterior oriental de la UE, Estonia se enfrenta a dificultades adicionales que obstaculizan sus perspectivas de desarrollo económico y social, pues los retos estructurales existentes se ven agravados. La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania aumenta las presiones en materia de seguridad, perturba las actividades económicas transfronterizas, reduce el atractivo para la inversión y limita aún más el acceso a la financiación. Las preocupaciones en materia de seguridad de las personas y las infraestructuras críticas requieren inversiones en protección civil, preparación y movilidad militar, que podrían generar oportunidades para las economías de las regiones, y ejercer al mismo tiempo una presión adicional sobre la financiación de los servicios públicos. Apoyar la diversificación económica y reforzar la resiliencia de la región es especialmente importante en la provincia de Ida-Viru, que está experimentando una importante transformación industrial, económica y social a medida que se elimina gradualmente la industria basada en el esquisto bituminoso.

(23) Estonia se enfrenta a varios retos relacionados con la investigación y la innovación, el acceso a la financiación, la eficiencia energética de los edificios, las energías renovables y la seguridad energética, el transporte sostenible, la oferta de mano de obra y capacidades y la protección social.

(24) Aunque el rendimiento general de Estonia en materia de innovación ha mejorado de forma constante desde 2017, el gasto de las empresas en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB se mantiene por debajo de la media de la UE. Al mismo tiempo, el apoyo a la I+D empresarial ha aumentado notablemente, y las ayudas públicas directas alcanzaron el 0,15 % del PIB en 2023, por encima de la media de la UE. Esto incluye nuevas iniciativas como el centro nacional de investigación aplicada, el programa TemTA para la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico, incentivos basados en el rendimiento para la colaboración entre la ciencia y el mundo empresarial, y medidas para reforzar la gestión de la propiedad intelectual y la transferencia de tecnología. No obstante, el número de patentes han disminuido y la cooperación entre la investigación y el mundo empresarial sigue siendo limitada, lo que indica que la inversión pública en I+I aún no se aprovecha lo suficiente. La fragmentación entre el apoyo a la innovación y las iniciativas de ayuda más amplias dirigidas a las pymes reduce la eficacia de las políticas y debilita la traducción de la investigación en resultados de mercado. Abordar estas deficiencias, en particular mediante la garantía de unos marcos de apoyo más integrados y de una inversión sostenida en investigación aplicada y en ámbitos de gran impacto como la inteligencia artificial (IA), contribuiría a reforzar la comercialización de la innovación.

([14]) Reglamento (UE) 2025/1914 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2025, 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.

(25) La disponibilidad de financiación es un importante obstáculo a la inversión para el 19 % de las empresas de Estonia, mientras que la proporción de empresas con limitaciones de financiación es significativamente superior a la media de la UE. Las empresas estonias dependen en gran medida de la financiación interna, lo que refleja características estructurales como el sistema fiscal, la prevalencia de las pymes y una base modesta de inversores institucionales. Las persistentes lagunas en el acceso de las pymes a la financiación siguen frenando la innovación, la comercialización de la investigación y la adopción de tecnologías eficientes en el uso de los recursos. Si bien la integración de la infraestructura del mercado de capitales báltico desde 2017 y el apoyo de las instituciones nacionales y supranacionales han contribuido al desarrollo del mercado de capitales, del capital inversión y del capital riesgo, sigue habiendo limitaciones de financiación, agravadas por la reforma de las pensiones de 2021, que redujo el tamaño de los mercados nacionales de capitales y de la inversión institucional. Aunque instrumentos como el régimen de cuentas de inversión, los sistemas de garantía específicos y los nuevos acuerdos de financiación, en particular con el Fondo Europeo de Inversiones, han ampliado el acceso a la financiación, la demanda sigue superando a la oferta, como demuestra la rápida sobresuscripción de las convocatorias de ayudas regionales. Mejorar el acceso a la financiación, especialmente para las pymes situadas fuera de los principales centros urbanos, en particular mediante garantías específicas y un marco más integrado de ayudas a la innovación y las empresas, ayudaría a movilizar la inversión, apoyar la expansión empresarial y acelerar la adopción de tecnologías innovadoras y eficientes en el uso de los recursos.

(26) Los edificios son responsables del 46,1 % del consumo de energía en el país, y entre 2019 y 2024 las mejoras del consumo de energía final en el sector residencial se estancaron en Estonia. La baja eficiencia energética del parque de viviendas da lugar a que los costes de calefacción representen una elevada proporción de la renta disponible, lo que afecta especialmente a los grupos vulnerables. Una mayor disponibilidad de instrumentos financieros, que se sumen a los regímenes de ayuda basados en subvenciones que ya están vigentes, podría impulsar la descarbonización y la asequibilidad de la vivienda mediante la reducción de los costes de calefacción en las viviendas renovadas. Establecer un camino claro hacia un parque inmobiliario descarbonizado y eficiente desde el punto de vista energético también ayudará a hacer frente a la necesidad de adaptación al cambio climático y a aumentar la resiliencia general frente a las crisis.

(27) La combinación energética de Estonia se ha desplazado notablemente hacia las energías renovables, pasando del 35 % en 2023 al 40 % en 2024. No obstante, aunque su cuota en la combinación energética disminuyó considerablemente del 30 % en 2023 al 25 % en 2024, el esquisto bituminoso de origen nacional sigue siendo la principal fuente de energía de Estonia, lo que obstaculiza la transición ecológica. Aunque los precios diurnos han disminuido en los últimos años debido a la creciente penetración de la energía solar en la combinación eléctrica (el 67,9 % de las energías renovables en la generación neta de electricidad en 2025, una de las más elevadas de la UE), Estonia sigue siendo vulnerable a las fuertes subidas de precios durante los períodos de demanda elevada. Si bien la red eléctrica de Estonia se sincronizó con éxito con la red de la UE en febrero de 2025, aún deben completarse otros proyectos de sincronización, en particular con Letonia y Finlandia, a fin de apoyar la transición y reforzar la seguridad energética. Aunque el primer sistema de almacenamiento de energía con baterías a gran escala de Estonia entró en funcionamiento en 2025, la construcción de más sistemas de este tipo es esencial para aumentar la flexibilidad energética del país. También es necesario seguir trabajando para reforzar la resiliencia de las infraestructuras energéticas críticas, en especial en lo que respecta a la ciberseguridad y la vigilancia de las infraestructuras.

(28) La productividad de los recursos en Estonia se ve lastrada por la importancia de las industrias intensivas en recursos y la considerable dependencia del esquisto bituminoso (52,5 % de la energía bruta disponible en Estonia en 2023). En 2024, Estonia solo generó 1,15 EUR por kg de material, frente a la media de la UE de 2,99 EUR. En términos de productividad de los recursos medida como producto interior bruto (PIB) frente al consumo interno de materiales, Estonia sigue estando entre los países con peores resultados de la UE y muestra una ligera tendencia a empeorar: el valor del índice en 2023 fue de 127,7 y de 124,7 en 2024. Para impulsar la productividad de los recursos, Estonia debe abandonar el esquisto bituminoso, seguir apoyando la innovación de base biológica para convertir los recursos en aplicaciones de mayor valor, así como desarrollar y adoptar tecnologías eficientes en el uso de los recursos y mejorar la circularidad, lo que requiere inversiones sustanciales.

(29) El sector del transporte de Estonia sigue siendo un gran emisor de gases de efecto invernadero. En 2024, el transporte por carretera era responsable del 48 % de las emisiones de Estonia sujetas al Reglamento de reparto del esfuerzo, tras haber aumentado un 27 % desde 2005. Esto se debe a que el parque automovilístico de Estonia es el más antiguo de la UE, así como a una tasa de motorización superior a la media de la UE. Para hacer frente a esta situación y aplicar su propio Plan de Desarrollo del Transporte y la Movilidad 2021-2035, Estonia debe aplicar medidas que fomenten un cambio hacia el uso del transporte público sostenible. Para ello, es esencial apoyar la transición hacia soluciones integradas y mejorar las conexiones y los servicios multimodales para los pasajeros, así como seguir electrificando el ferrocarril y completar la infraestructura de Rail Baltica. La infraestructura de transporte de Estonia es vulnerable a los impactos del cambio climático; esto debe tenerse en cuenta a la hora de planificar nuevas inversiones en el sector.

(30) A la luz del papel crucial del capital humano en la mejora de la competitividad y la autonomía estratégica de la Unión, en 2026 el Consejo recomendó a los Estados miembros que tomaran medidas para afrontar urgentemente las dificultades estructurales relacionadas con el capital humano en los ámbitos de las capacidades, la educación y la formación, que obstaculizan la competitividad. Las recomendaciones específicas por país de 2026 dirigidas a Estonia pueden contribuir a la aplicación de la Recomendación del Consejo sobre el capital humano en la Unión Europea.

(31) Estonia sigue enfrentándose a retos a la hora de reforzar su oferta de capacidades y mejorar las transiciones al mercado laboral. El abandono escolar prematuro (superior al 10 % en 2025) sigue afectando al nivel de formación, mientras que el desempleo juvenil (superior al 20 % en 2025) y la elevada proporción de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (11,2 % en 2025) apuntan a dificultades persistentes en la transición de la educación al trabajo. El grupo de edad de 18 a 24 años está especialmente expuesto a la pobreza de las personas empleadas. La educación y formación profesionales (EFP) y la educación superior desempeñan un papel importante en el perfeccionamiento profesional de los sectores en crecimiento con una elevada demanda de mano de obra. Sin embargo, la EFP sigue siendo poco atractiva en general, mientras que la educación superior se enfrenta a una escasez de titulados en ámbitos clave como la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM). Las grandes disparidades en el acceso al perfeccionamiento y el reciclaje profesional, en función de la edad, el contexto socioeconómico y el nivel educativo, siguen limitando la base de capacidades, en especial en las regiones en transición hacia actividades de mayor valor añadido. Los centros escolares se enfrentan a una creciente diversidad en las necesidades de los estudiantes, en particular una demanda cada vez mayor de apoyo adicional al aprendizaje, mientras que la importante escasez de docentes, especialmente en las materias CTIM y en estonio como segunda lengua, plantea riesgos para la calidad de la educación y es especialmente grave en las zonas rurales. Aunque las competencias digitales se ajustan en líneas generales a la media de la UE, Estonia aún no ha alcanzado el objetivo de la UE del 80 %, y muchos trabajadores siguen careciendo de competencias adecuadas en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y software, mientras que se espera que aumente la demanda de competencias en IA y competencias digitales. Las capacidades pertinentes para la transición ecológica también siguen siendo insuficientes, ya que es demasiado pronto para apreciar los efectos de las medidas recientes, incluidas las respaldadas en el marco del MRR. Reforzar las transiciones de la educación al trabajo, ampliar las iniciativas específicas de perfeccionamiento y reciclaje profesional (incluidas las dirigidas a los adultos poco cualificados y de más edad) y apoyar la integración temprana de los jóvenes en el mercado de trabajo ayudaría a mejorar los resultados en materia de empleo. La cobertura de la negociación colectiva y la densidad sindical se encuentran entre las más bajas de la UE y el diálogo social tripartito se ha debilitado en los últimos años. El refuerzo del diálogo social y la negociación colectiva, en particular a través del compromiso tripartito, podría contribuir a abordar estos retos.

(32) El bajo nivel del gasto social y las lagunas en la cobertura de la protección social contribuyen a un alto riesgo de pobreza para los grupos vulnerables. El apoyo a la renta mínima sigue siendo relativamente bajo, mientras que el gasto total en prestaciones sociales se mantiene por debajo de la media de la UE (17,8 % del PIB en 2024, frente a la media de la UE del 27,3 %), lo que limita el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza. Las personas con discapacidad, incluidas las que tienen un empleo, se enfrentan a un riesgo de pobreza sustancialmente más elevado que la población general (32,5 % de la población en edad laboral con discapacidad, frente al 15 % de las personas sin discapacidad), lo que refleja en parte el nivel relativamente bajo de las prestaciones por discapacidad. Los hogares monoparentales también están especialmente expuestos a la pobreza y a las presiones derivadas del coste de la vivienda. Un parque de viviendas sociales limitado y los problemas de asequibilidad de la vivienda agravan aún más el riesgo de pobreza, especialmente entre los grupos vulnerables. Si bien la política de vivienda prevista por Estonia para 2025-2035 supone una evolución positiva, su aplicación debe ser objeto de seguimiento para evaluar sus efectos en la asequibilidad de la vivienda. Las reformas del sistema de renta mínima tienen por objeto mejorar la adecuación y la eficiencia de las prestaciones de subsistencia, pero, dado que estas reformas aún se encuentran en una fase inicial, su impacto no ha podido verse todavía. A pesar de las recientes reformas, la adecuación de las pensiones en Estonia sigue siendo un reto, y el riesgo de pobreza entre las personas mayores todavía se encuentra entre los más elevados de la UE. Los riesgos son especialmente elevados en el caso de las mujeres y las personas mayores que viven solas, y estas últimas registran el mayor riesgo de pobreza o exclusión social de la UE. Esta circunstancia está relacionada con la mayor esperanza de vida, los patrones de composición de los hogares y la limitada cobertura de las pensiones de reversión, lo que da lugar a que muchas mujeres mayores vivan solas con ingresos relativamente bajos. Reforzar la adecuación de las prestaciones y ampliar el acceso a la protección social, así como mejorar la participación en pilares de pensiones adicionales, podría reducir los riesgos de pobreza.

(33) Estonia sigue enfrentándose a retos en relación con el acceso a la asistencia sanitaria y a los cuidados de larga duración y su asequibilidad, en particular en regiones situadas fuera de las principales zonas urbanas y entre los grupos vulnerables. Si bien Estonia ha emprendido reformas e inversiones para hacer frente a la escasez de personal sanitario, reforzar la atención primaria y la red hospitalaria, así como promover la integración de la asistencia sanitaria y los servicios sociales, el acceso sigue siendo un reto. El gasto público en asistencia sanitaria y cuidados de larga duración está muy por debajo de la media de la UE, lo que contribuye a que el nivel de necesidades no satisfechas sea significativo, a unos pagos directos elevados y una disponibilidad limitada de servicios de cuidados de larga duración, en particular los cuidados a domicilio, lo que da lugar a una dependencia continua de los cuidados no profesionales, que afecta de manera desproporcionada a los grupos de renta más baja y aumenta el riesgo de pobreza entre las personas que necesitan estos cuidados. A pesar de las directrices de calidad, el acceso a los servicios sociales varía considerablemente entre municipios, y el aumento de las listas de espera restringe aún más el acceso. En Estonia persisten importantes desigualdades en lo que respecta a la esperanza de vida y la esperanza de vida con buena salud, que están estrechamente vinculadas a la situación socioeconómica, la educación, los ingresos y el lugar de residencia. El actual modelo de seguro social sanitario no es sostenible a largo plazo desde el punto de vista financiero, ya que se prevé que el gasto crezca más rápidamente que los ingresos debido al envejecimiento de la población, al aumento de la demanda y a los cambios en el mercado laboral. Sigue siendo esencial seguir aplicando reformas destinadas a integrar mejor la asistencia sanitaria y los servicios sociales, dar prioridad a la prevención y garantizar una financiación sostenible, así como a abordar la escasez de mano de obra y reducir las disparidades en materia de acceso y asequibilidad.

(34) 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 2026 a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus PRR, para aplicar la Recomendación de 2026 sobre la política económica de la zona del euro. En el caso de Estonia, la primera recomendación contribuye a la aplicación de las recomendaciones primera, segunda y tercera sobre la zona del euro, la segunda recomendación contribuye a la aplicación de la cuarta recomendación sobre la zona del euro, las recomendaciones tercera y cuarta contribuyen a la aplicación de la séptima recomendación sobre la zona del euro, y la quinta recomendación contribuye a la aplicación de la quinta recomendación sobre la zona del euro.

RECOMIENDA a Estonia que tome medidas en 2026 y 2027 con el fin de:

1. Seguir respetando las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas por el Consejo el 21 de enero de 2025, haciendo uso al mismo tiempo de la flexibilidad prevista en la cláusula de salvaguardia nacional activada por el Consejo. Reforzar la preparación en materia de defensa y, a la vez, velar por la sostenibilidad de la deuda y la eficiencia del gasto y adaptar gradualmente el presupuesto para mantener un gasto en defensa estructuralmente más elevado. Garantizar que las medidas adoptadas para mitigar el impacto de la subida de los precios de la energía sean temporales, estén destinadas a proteger a los hogares vulnerables o satisfacer las necesidades de las empresas de gran consumo de energía, mantengan los incentivos para el ahorro de energía y tengan un coste fiscal compatible con los compromisos contraídos con arreglo al marco fiscal de la UE. Garantizar una financiación sostenible de las necesidades de gasto, en particular de la defensa, ampliando la base imponible, aprovechando los impuestos menos perjudiciales para el crecimiento, entre ellos los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, y orientando el gasto a ámbitos prioritarios sobre la base de revisiones del gasto público.

2. Garantizar la continuidad de las reformas e inversiones ejecutadas en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Mantener el ritmo de ejecución de los programas de la política de cohesión, aprovechando, cuando proceda, la reasignación de recursos a las prioridades estratégicas y las flexibilidades acordadas en el contexto de la revisión intermedia del marco de la política de cohesión. Abordar los retos socioeconómicos, de seguridad y de preparación civil únicos que afectan a las regiones situadas en la frontera exterior oriental de la UE, incluida la necesidad de invertir en infraestructuras de doble uso.

3. Aprovechar mejor la inversión pública en I+I y abordar los obstáculos a su comercialización. Mejorar el acceso a la financiación, en particular para la expansión empresarial, especialmente de las pymes y las empresas fuera de las principales zonas urbanas, en particular integrando marcos de ayuda a la innovación y a las empresas.

4. Seguir invirtiendo en renovaciones eficientes desde el punto de vista energético, en particular a través de instrumentos financieros, para reducir la demanda de energía y contribuir a aumentar la asequibilidad de la vivienda. 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 y la resiliencia frente a las amenazas híbridas, por ejemplo, garantizando una capacidad suficiente de las interconexiones eléctricas y reforzando la resiliencia de la infraestructura de red. Aumentar el uso de medios de transporte sostenibles y menos contaminantes, acelerando la finalización de Rail Baltica y facilitando la integración de los sistemas de transporte público. Aumentar la productividad de los recursos apoyando la adopción de tecnologías eficientes en el uso de los recursos.

5. Mejorar las capacidades ampliando las oportunidades para los adultos poco cualificados y de más edad y reforzando la educación en CTIM en todos los niveles. Reducir el abandono escolar prematuro abordando la escasez de docentes y apoyando a los alumnos con necesidades especiales. Mejorar el empleo juvenil mediante políticas activas del mercado de trabajo más eficaces, prestando al mismo tiempo especial atención a las disparidades regionales. Reforzar la protección social para reducir el riesgo de pobreza entre los grupos vulnerables, aumentando la adecuación y la eficiencia del sistema de prestaciones. Mejorar la accesibilidad y asequibilidad de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, también para abordar las disparidades regionales, garantizando la financiación adecuada.

Hecho en Bruselas, el 10 de julio de 2026.

*Por el Consejo*

*El Presidente*

S. HARRIS