



Bruxelas, 2 de julho de 2019  
(OR. en)

10159/19

ECOFIN 614  
UEM 217  
SOC 466  
EMPL 355  
COMPET 495  
ENV 586  
EDUC 301  
RECH 334  
ENER 338  
JAI 695  
FSTR 117  
REGIO 153

**NOTA**

---

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9930/19 - COM(2019) 506 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas da Estónia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Estónia para 2019

---

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, revisto e aprovado por vários comités do Conselho, com base na proposta da Comissão COM(2019) 506 final.

## RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

**relativa ao Programa Nacional de Reformas da Estónia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Estónia para 2019**

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 (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas<sup>1</sup>, nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

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,

---

<sup>1</sup> JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

Considerando o seguinte:

- (1) Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. A referida análise tomou devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou igualmente, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>2</sup>, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que não identificou a Estónia como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro<sup>3</sup> ("Recomendação para a área do euro de 2019"), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro ("recomendações relativas à área do euro").
- (2) Enquanto Estado-Membro cuja moeda é o euro, e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da União Económica e Monetária, a Estónia deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 2 e 3 infra. Em especial, as medidas centradas na política económica relacionada com o investimento nos domínios especificados contribuirão para dar resposta à segunda recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao apoio ao investimento.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Estónia foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliavam os progressos realizados pela Estónia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018<sup>4</sup>, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela Estónia na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020.

---

<sup>2</sup> 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 (JO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

<sup>3</sup> JO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

<sup>4</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 24.

- (4) Em 30 de maio de 2019, a Estónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e, em 30 de abril de 2019, o seu Programa de Estabilidade para 2019.
- (5) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ("FEEI") para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>5</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica.
- (6) A Estónia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O Programa de Estabilidade para 2019 foi apresentado com base num cenário de políticas inalteradas. O Programa prevê que o país passe de um défice das administrações públicas correspondente a 0,6 % do PIB em 2018 para um défice de 0,2 % do Produto Interno Bruto (PIB) em 2019 e de 0,3 % do PIB em 2020, devendo registar um défice de 0,7 % do PIB até 2022. Com base no saldo estrutural recalculado<sup>6</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo, que consiste num défice de 0,5 % do PIB em termos estruturais, não deverá ser atingido no horizonte temporal do Programa de Estabilidade para 2019. Projeta-se que o rácio dívida das administrações públicas/PIB diminua para 5,3 % do PIB até 2022. O cenário macroeconómico subjacente a estas previsões orçamentais é otimista. As medidas necessárias para apoiar as metas projetadas a respeito do défice não foram especificadas, o que suscita riscos quanto aos pressupostos relativos ao impacto das receitas.

---

<sup>5</sup> Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

<sup>6</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (7) Tendo em conta as previsões da Comissão do outono de 2018, que previam uma posição mais próxima do objetivo orçamental de médio prazo em 2019, e em conformidade com as regras para o descongelamento do ajustamento necessário, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deve exceder 4,9 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,3 % em 2019. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, prevalece um risco de um desvio significativo quanto a esse requisito em 2019.
- (8) Em 2020, tendo em conta as projeções da Estónia que apontam para um hiato do produto de 2,7 % do PIB e para um crescimento do PIB inferior à taxa estimada de crescimento potencial, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deverá exceder 4,1 %, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,6 % do PIB decorrente da matriz de requisitos de ajustamento comumente acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, num cenário de políticas inalteradas existe o risco de um desvio significativo em relação a esse requisito em 2020. Em termos gerais, o Conselho entende que deverão ser tomadas as medidas necessárias, a partir de 2019, para assegurar o cumprimento do disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (9) A prevenção do branqueamento de capitais tornou-se uma prioridade para a Estónia na sequência de grandes escândalos neste domínio. A Estónia reforçou o seu quadro de luta contra o branqueamento de capitais e a proporção de depósitos de não residentes no setor bancário estónio diminuiu significativamente. Contudo, subsistem desafios. Apesar de o Governo estónio ter introduzido medidas adicionais e orientações sobre a forma de melhor reforçar a prevenção neste domínio, o Parlamento estónio ainda não adotou uma iniciativa legislativa destinada a aumentar as capacidades de supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais. Haverá que prestar atenção à aplicação eficaz destas medidas, depois de adotadas.

(10) A escassez e a inadequação das competências figuram entre os principais obstáculos ao investimento por parte das empresas e restringem os ganhos de produtividade. Nos últimos anos, a Estónia tem vindo a realizar reformas abrangentes, mas a evolução do mercado de trabalho e a diminuição da população em idade ativa suscitam desafios a longo prazo para o sistema de educação e formação. Estes desafios incluem a taxa de abandono escolar precoce que perdura a níveis elevados, a reorganização incompleta da rede escolar, a insuficiente pertinência do ensino superior, bem como do ensino e formação profissionais face às necessidades do mercado de trabalho, e ainda desafios relacionados com o envelhecimento dos docentes e a baixa atratividade da profissão. Apesar de a participação dos adultos na educação estar a aumentar, a melhoria das competências e a requalificação dos trabalhadores não está a decorrer a um ritmo suficientemente célere para acompanhar a evolução do mercado de trabalho. A capacidade insuficiente no domínio da inovação encontra-se no cerne das necessidades identificadas em matéria de competências. Não obstante a elevada percentagem de especialistas em tecnologias da informação e comunicação, a formação em competências digitais ministrada pelas empresas é limitada. Melhorar a pertinência do sistema de educação e formação para efeitos do mercado de trabalho, nomeadamente investindo na orientação profissional, combatendo o abandono escolar precoce e antecipando melhor as necessidades em termos de competências, contribuiria para dotar as pessoas das competências necessárias. Além disso, a melhoria das condições de trabalho dos docentes, da qualidade do ensino e das políticas de educação em resposta à evolução demográfica e económica reforçaria a capacidade do sistema de ensino e formação.

- (11) Não obstante as melhorias registadas, a pobreza, a exclusão social e a desigualdade de rendimentos mantêm-se a níveis elevados, em especial entre os idosos. Aproximadamente 42 % dos cidadãos com idade igual ou superior a 65 anos encontrava-se em risco de pobreza e exclusão social em 2017, contra uma média de 15 % na União. As prestações sociais não são ainda eficazes para reduzir a pobreza e a rede de segurança social é insuficiente. A prestação de serviços sociais de boa qualidade e a preços acessíveis é comprometida pela fraca coordenação entre os serviços de saúde e de assistência social e pelas grandes disparidades entre municípios em termos de capacidade para identificar as necessidades de serviços sociais, bem como para assegurar a sua prestação. Os cidadãos devem igualmente suportar uma grande parte dos custos inerentes aos serviços prestados pelas autoridades. A despesa pública da Estónia com cuidados de longa duração foi inferior a metade da média da União (0,6 % do PIB contra 1,6 % do PIB, em 2016). Não existem medidas preventivas, nem um sistema de apoio para aliviar a carga que recai sobre as pessoas que prestam cuidados numa base informal. A percentagem de pessoas com necessidades médicas não satisfeitas continua a ser das mais elevadas na União (11,7 %), o que indicia problemas de acessibilidade e eficácia do sistema de cuidados de saúde. Estes desafios apontam para a necessidade de prestar serviços sociais e de cuidados de saúde de boa qualidade e a preços acessíveis, de forma integrada, bem como a necessidade de desenvolver um quadro abrangente no domínio dos cuidados de longa duração. Investimentos destinados a apoiar a inclusão social, nomeadamente nas infraestruturas sociais, poderão promover o crescimento inclusivo.
- (12) A disparidade salarial entre homens e mulheres, que atingiu 25,6 % em 2017, continua a figurar entre as mais elevadas da União, verificando-se um ligeiro agravamento face ao ano transato. Além disso, o impacto da maternidade no emprego das mulheres situa-se muito acima da média da União (25,2 e 9,0 %, respetivamente). A licença parental prolongada conduz frequentemente a uma progressão mais lenta na carreira para as mulheres. As mulheres tendem a trabalhar em setores económicos e em profissões com salários mais baixos, apesar de o seu nível de habilitações ser superior ao dos homens. Foram recentemente adotadas medidas que introduziram uma maior flexibilidade na licença parental e no sistema de prestações com vista a facilitar a reinserção dos pais no mercado de trabalho. O recurso às estruturas de acolhimento de crianças também tem vindo a aumentar. No entanto, fatores como a atividade económica, a profissão, a idade, a experiência profissional ou o horário de trabalho explicam – embora apenas em parte – as disparidades salariais entre homens e mulheres, subsistindo um diferencial inexplicado de 20 %, contra uma média da União de 11,5 %. A transparência salarial poderia ajudar a compreender melhor as razões subjacentes a esta forte disparidade salarial. A prossecução do investimento em estruturas de acolhimento de crianças e em medidas ativas do mercado de trabalho favoreceria o emprego das mulheres. Além disso, é de assinalar que continua a ser importante o diálogo com os parceiros sociais e o reforço do seu papel num contexto mais lato.

- (13) Enquanto país periférico com uma baixa densidade demográfica, um sistema de transportes operacional e interligado assume uma importância primordial para as atividades económicas e as exportações da Estónia. A infraestrutura de transportes na Estónia denota algumas lacunas em termos de conectividade e sustentabilidade. O transporte ferroviário e o transporte intermodal continuam a estar pouco desenvolvidos. Além disso, as emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes rodoviários têm vindo a aumentar nos últimos 5 anos. Um maior recurso a soluções inovadoras e sustentáveis poderia contribuir para responder aos problemas relacionados com o congestionamento do tráfego e os transportes públicos. A sincronização do sistema de abastecimento de eletricidade na Estónia com a rede continental europeia é fundamental para garantir a segurança do aprovisionamento de eletricidade em toda a região do Báltico. O investimento em infraestruturas contribuiria para melhorar a competitividade das empresas estónias.
- (14) O fraco nível de investimento em investigação e desenvolvimento, em especial no setor privado, saldou-se por atrasos na evolução da produtividade neste país. A despesa pública consagrada à investigação e ao desenvolvimento em 2017 situou-se ligeiramente abaixo da média da União, mas o investimento realizado pelas empresas representou apenas 0,61 % do PIB, ou seja, cerca de metade da média da União. É reduzida a proporção de empresas, nomeadamente pequenas e médias empresas (PME), que comunicam atividades de investigação e inovação. Tem vindo a assistir-se a uma contração das despesas relacionadas com a investigação e o desenvolvimento, sendo reduzida a colaboração entre o meio científico e as empresas. Alguns destes fatores têm uma incidência negativa no desempenho do país em termos de inovação, bem como na sua produtividade. Um investimento mais direcionado para a investigação, o desenvolvimento e a inovação, incluindo a digitalização e a automatização das empresas, aumentaria a produtividade e a competitividade da Estónia. Uma melhor definição das prioridades, privilegiando os temas de investigação em domínios pertinentes para a economia, também contribuiria para o mesmo objetivo. As autoridades estónias conceberam e aplicaram diversas medidas para colmatar as lacunas do sistema de investigação e inovação, mas o seu impacto continua a ser limitado até à data.

- (15) Subsistem desafios nos domínios dos recursos e da eficiência energética. O desempenho da Estónia no domínio daecoinovação não reflete plenamente o potencial do país, sendo a sua pontuação compósita nesta área (60) inferior em 40 % à média da União. Não obstante algumas melhorias nos últimos anos, o desempenho da Estónia é cerca de três vezes inferior à média da União no que diz respeito à produtividade dos recursos, tendo este diferencial vindo a agravar-se face ao resto da União. Só uma pequena percentagem de PME estónias está a tomar medidas para melhorar a sua eficiência em termos de utilização de recursos e para se tornar mais ecológica. Além disso, a economia caracteriza-se por uma utilização muito intensiva de energia, situando-se os seus níveis de consumo muito acima da média da União. Todas as regiões na Estónia registam atrasos na melhoria da eficiência na utilização dos recursos e da energia. Com uma percentagem de 0,4 % em 2017, a Estónia ficou muito aquém dos objetivos nacionais que estabeleceu para as energias renováveis nos transportes (10 %). A promoção da eficiência energética e dos recursos, em especial no setor imobiliário, e o apoio à economia circular, inclusive através de um maior investimento, contribuiriam para uma economia mais competitiva e sustentável.
- (16) A duração dos processos de insolvência na Estónia ascende a cerca de três anos e a taxa de recuperação situa-se ligeiramente acima dos 40 %. Isto significa que a mão-de-obra e os recursos financeiros não podem ser afetados a empresas mais produtivas, o que compromete os incentivos ao investimento e à concessão de financiamento às empresas. A reforma do quadro de insolvência seria importante para reduzir a duração dos processos de insolvência e aumentar a taxa de recuperação para os credores. Em especial, tal reforma poderia incluir medidas a favor do recurso a processos de reestruturação (antes e após a insolvência) e com vista a evitar a liquidação fragmentada das empresas.
- (17) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019 relativo à Estónia, o que permitiria à Estónia utilizar da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais.

- (18) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Estónia e publicou-a no relatório de 2019 relativo a este país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seguimento dado às recomendações dirigidas à Estónia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Estónia, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante o contributo da União para as futuras decisões nacionais.
- (19) À luz dessa análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2019, estando o seu parecer<sup>7</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 infra.

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a Estónia tome medidas no sentido de:

1. Assegurar que, em 2020, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não exceda 4,1 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Assegurar a supervisão efetiva e aplicação do quadro de luta contra o branqueamento de capitais.
2. Resolver o problema da escassez de competências e promover a inovação, melhorando a capacidade do sistema de educação e formação e a sua pertinência para o mercado de trabalho. Tornar mais adequada a rede de segurança social e melhorar o acesso a serviços sociais integrados e a preços acessíveis. Tomar medidas para atenuar as disparidades salariais entre homens e mulheres, nomeadamente mediante a melhoria da transparência salarial.
3. Centrar a política económica relacionada com o investimento em infraestruturas de transporte e de energia sustentáveis (incluindo interligações), na promoção da investigação e da inovação, bem como na eficiência energética e dos recursos, tendo em conta as disparidades regionais.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho*

*O Presidente*

---

<sup>7</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.