



Bruselas, 13 de junio de 2022
(OR. fr, en)

9747/22

ECOFIN 542
UEM 146
SOC 337
EMPL 219
COMPET 439
ENV 537
EDUC 210
RECH 333
ENER 248
JAI 800
GENDER 82
ANTIDISCRIM 62
JEUN 93
SAN 336

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. Ción.:	9405/22 - COM(2022) 608 final
Asunto:	Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Estonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de Estonia

Adjunto se remite a las delegaciones la versión revisada y aprobada por varios comités del Consejo del proyecto de Recomendación del Consejo de referencia, que se basa en la propuesta COM(2022) 608 final de la Comisión.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de...

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Estonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de Estonia

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas¹, y en particular su artículo 5, apartado 2,

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 DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

- (1) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se estableció el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia², entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Dicho Mecanismo proporciona ayuda financiera a la realización de reformas y a la inversión, lo que implica un impulso presupuestario financiado por la Unión. El Mecanismo contribuye a la recuperación económica y a la realización de inversiones y reformas sostenibles y favorables al crecimiento, particularmente con el fin de promover las transiciones ecológica y digital, al mismo tiempo que refuerza la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías de los Estados miembros. También contribuye a reforzar la sostenibilidad de las finanzas públicas e impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo. La contribución financiera máxima por Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se actualizará en junio de 2022, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.

² 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).

- (2) El 24 de noviembre de 2021, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2022 para la coordinación de las políticas económicas. La Comisión tuvo debidamente en cuenta el Compromiso Social de Oporto suscrito el 7 de mayo de 2021 con el fin de impulsar la aplicación del pilar europeo de derechos sociales proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. El 25 de marzo de 2022, el Consejo Europeo aprobó las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. El 24 de noviembre de 2021, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo³, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que no se señalaba a Estonia como uno de los Estados miembros para los cuales sería necesario un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión también adoptó una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, así como una propuesta de Informe conjunto sobre el empleo para 2022, en el que se analiza la aplicación de las orientaciones de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El 5 de abril de 2022, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro⁴ (en lo sucesivo «Recomendación de 2022 sobre la zona del euro») y el 14 de marzo de 2022, el Informe conjunto sobre el empleo para 2022.

³ Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁴ Recomendación del Consejo, de 5 de abril de 2022, sobre la política económica de la zona del euro (DO C 153 de 7.4.2022, p. 1).

- (3) La invasión de Ucrania por parte de Rusia, tras la pandemia mundial, ha alterado significativamente el contexto geopolítico y económico. Entre las repercusiones de la invasión sobre las economías de los Estados miembros figura un aumento de los precios de la energía, de los alimentos y de las materias primas, así como menores perspectivas de crecimiento. Los mayores precios de la energía pesan de manera particularmente aguda sobre los hogares más vulnerables confrontados a una situación de pobreza energética o en riesgo de caer en dicha situación, así como sobre las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía. Asimismo, en la Unión está habiendo una entrada sin precedentes de personas que huyen de Ucrania. Los efectos económicos derivados de la guerra de agresión de Rusia han tenido un impacto asimétrico en los Estados miembros. En este contexto, el 4 de marzo de 2022 se activó por primera vez la Directiva 2001/55/CE del Consejo⁵ mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo⁶, por la que se concede a las personas desplazadas procedentes de Ucrania el derecho a permanecer de forma legal en la Unión, así como el acceso a la educación y la formación, al mercado de trabajo, a la asistencia sanitaria, a la vivienda y a las prestaciones sociales. Se concede a Estonia ayuda excepcional en el marco de la iniciativa de Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE) y a través de prefinanciación adicional en el marco del programa de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) con el fin de atender urgentemente las necesidades de acogida e integración de las personas que huyen de Ucrania.

⁵ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212 de 7.8.2001, p. 12).

⁶ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

- (4) Teniendo en cuenta la rápida evolución de la situación económica y geopolítica, en 2022, el Semestre Europeo reanuda su coordinación general de las políticas económicas y de empleo, al mismo tiempo que se ajusta a los requisitos de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, con arreglo al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. La ejecución de los planes de recuperación y resiliencia adoptados es esencial para la consecución de las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes abordan la totalidad o una parte significativa de las recomendaciones específicas por país emitidas en los ciclos del Semestre Europeo de 2019 y 2020. Las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 siguen siendo igualmente pertinentes para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241, añadiéndose a cualquier otra recomendación específica por país formulada hasta la fecha de presentación de tales planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados.
- (5) La cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha estado activa desde marzo de 2020. En su Comunicación, de 3 de marzo de 2021, titulada «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», la Comisión expuso su punto de vista de que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento en vigor de la cláusula general de salvaguardia debe basarse en una evaluación global de la situación de la economía, utilizando como criterio cuantitativo clave la comparación del nivel de actividad económica en la Unión o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (final de 2019). La mayor incertidumbre y los importantes riesgos a la baja de las perspectivas económicas en el contexto de la guerra en Europa, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones de la cadena de abastecimiento justifican la prórroga de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento durante 2023.

- (6) Siguiendo el enfoque de la Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021⁷, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Estonia, actualmente la orientación presupuestaria global se mide mejor mediante la variación del gasto primario (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas de emergencia temporales relativas a la crisis de la COVID-19), aunque incluidos los gastos financiados por ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión, en relación con el crecimiento potencial a medio plazo⁸. Más allá de la orientación presupuestaria global, con el fin de evaluar si la política presupuestaria nacional es prudente y su composición es favorable a una recuperación sostenible compatible con las transiciones ecológica y digital, también se presta atención a la evolución de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional⁹ (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas de emergencia temporales relativas a la crisis de la COVID-19) y a la inversión.

⁷ Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Estonia (DO C 304 de 29.7.2021, p. 23).

⁸ Las estimaciones de la orientación presupuestaria y de sus componentes incluidas en la presente Recomendación son estimaciones de la Comisión basadas en las hipótesis subyacentes a las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022. Las previsiones de crecimiento potencial a medio plazo de la Comisión no incluyen el efecto positivo de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden impulsar el crecimiento potencial.

⁹ No financiados mediante subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia o de otros fondos de la Unión.

- (7) El 2 de marzo de 2022, la Comisión adoptó una comunicación en la que proporcionaba orientaciones generales para la política presupuestaria en 2023 (en lo sucesivo, «orientaciones presupuestarias») encaminadas a respaldar la elaboración de los programas de estabilidad y de convergencia de los Estados miembros, reforzando de esta forma la coordinación de las políticas. La Comisión observó, sobre la base de las perspectivas macroeconómicas de las previsiones del invierno de 2022, que en 2023 sería apropiado pasar de una orientación presupuestaria agregada expansionista en 2022 a una orientación presupuestaria agregada globalmente neutra, manteniendo en cualquier caso la disposición a reaccionar en función de la cambiante situación económica. La Comisión anunció que las recomendaciones presupuestarias para 2023 deberían seguir distinguiendo entre Estados miembros y teniendo en cuenta posibles contagios de los efectos entre países. La Comisión invitó a los Estados miembros a reflejar las orientaciones en sus programas de estabilidad o de convergencia. La Comisión se comprometió a realizar un estrecho seguimiento de la evolución económica y a ajustar sus orientaciones según fuera necesario y, a más tardar, en su paquete de primavera del Semestre Europeo de finales de mayo de 2022.
- (8) Con respecto a las orientaciones presupuestarias, las recomendaciones presupuestarias para 2023 tienen en cuenta el deterioro de las perspectivas económicas, la mayor incertidumbre y los nuevos riesgos a la baja y la mayor inflación en comparación con las previsiones del invierno de 2022 de la Comisión. A la luz de estas consideraciones, la respuesta presupuestaria tiene que impulsar la inversión pública en relación con las transiciones ecológica y digital y la seguridad energética, y sostener el poder adquisitivo de los hogares más vulnerables con objeto de amortiguar los efectos de la subida de los precios de la energía y contribuir a limitar las presiones inflacionistas derivadas de efectos inducidos a través de medidas selectivas y temporales. La política presupuestaria ha de seguir siendo ágil con el fin de ajustarse a las circunstancias rápidamente cambiantes, incluidos los retos derivados de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania en materia de defensa y seguridad, y tiene que distinguir entre Estados miembros atendiendo a su situación presupuestaria y económica específica, también en lo que respecta a su exposición a la crisis y la entrada de personas desplazadas procedentes de Ucrania.

- (9) El 18 de junio de 2021, Estonia presentó su Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. En virtud del artículo 19 de dicho Reglamento, la Comisión ha evaluado la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia del Plan de Recuperación y Resiliencia, de conformidad con las directrices de evaluación establecidas en el anexo V del citado Reglamento. El 29 de octubre de 2021, el Consejo adoptó su Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Estonia¹⁰. El desembolso de tramos está supeditado a la adopción de una decisión de la Comisión de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, a tenor de la cual Estonia haya cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se haya retrocedido en los avances ya realizados hacia el logro de hitos y objetivos precedentes.
- (10) El 29 de abril de 2022, Estonia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2022 y su Programa de Estabilidad de 2022, de conformidad con los plazos establecidos en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado conjuntamente. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2022 también refleja el informe semestral de Estonia sobre los avances realizados en la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia.

¹⁰ ST 12532/2021, ST 12532/2021 ADD 1 y ST 12532/21 ADD 1 COR 1 REV 1.

- (11) La Comisión publicó el informe por país de 2022 correspondiente a Estonia el 23 de mayo de 2022. Evaluó los avances de Estonia en el seguimiento de las recomendaciones que le dirigió el Consejo en 2019, 2020 y 2021 e hizo balance de la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia, basándose en el cuadro de indicadores sobre recuperación y resiliencia. Partiendo de este análisis, el informe sobre Estonia detectó deficiencias en relación con retos que no se abordan o se abordan solo parcialmente en el Plan de Recuperación y Resiliencia, así como retos nuevos y emergentes, como los derivados de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Asimismo, evaluó los avances de Estonia en la ejecución del pilar europeo de derechos sociales y en el logro de los objetivos principales de la Unión en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
- (12) El 23 de mayo de 2022, la Comisión emitió un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del Tratado. En él se trataba la situación presupuestaria de Estonia, ya que se prevé que el déficit público rebase en 2022 el valor de referencia del 3 % del producto interior bruto (PIB) establecido en el Tratado. El informe concluía que no se cumplía el criterio de déficit. En consonancia con la comunicación de 2 de marzo de 2022, la Comisión no propuso iniciar nuevos procedimientos de déficit excesivo en la primavera de 2022 y volverá a evaluar la necesidad de proponer que se inicien en el otoño de 2022.

(13) En su Recomendación de 20 de julio de 2020¹¹, el Consejo recomendó a Estonia que adoptara en 2020 y 2021 todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para combatir la pandemia de COVID-19, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Asimismo, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que fomentan la inversión. Según los datos validados por Eurostat, el déficit público de Estonia se redujo del 5,6 % del PIB en 2020 al 2,4 % en 2021. La respuesta de política presupuestaria de Estonia respaldó la recuperación económica en 2021, mientras que las medidas de emergencia temporales disminuyeron del 2,3 % del PIB en 2020 al 2,7 % en 2021. Las medidas adoptadas por Estonia en 2021 se ajustaron a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 en su mayoría eran temporales o estaban contrarrestadas por medidas compensatorias. Al mismo tiempo, algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el período 2020-2021 no eran temporales ni estaban acompañadas de medidas compensatorias, consistentes principalmente en aumentos de las pensiones, aumentos salariales específicos (profesores, personal médico, cultural y policial) y programas de gasto en asistencia sanitaria, investigación y desarrollo (I+D), operaciones militares y tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Según los datos validados por Eurostat, la deuda pública se redujo del 19,0 % del PIB en 2020 al 18,1 % del PIB en 2021.

¹¹ Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de Estonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Estonia (DO C 282 de 26.8.2020, p. 33).

(14) El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa de Estabilidad de 2022 es cauto. El Gobierno prevé una caída del PIB real del 1,0 % en 2022 y un aumento del 1,2 % en 2023. En comparación, según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 el crecimiento del PIB real sería del 1,0 % en 2022 y del 2,4 % en 2023. La Comisión estima que el aumento del consumo privado será superior debido al elevado nivel de ahorro acumulado y la previsión de una fuerte evolución de los salarios. En su Programa de Estabilidad de 2022, el Gobierno espera que el déficit global aumente al 5,3 % del PIB en 2022 y disminuya al 4,8 % en 2023. El aumento en 2022 se debe principalmente a las nuevas medidas de gasto para mitigar el aumento de los precios de la energía, de los gastos sociales y de seguridad adicionales y de los costes de la protección temporal para las personas desplazadas de Ucrania. De acuerdo con el Programa de Estabilidad de 2022, se prevé que la ratio deuda pública/PIB aumente al 20,7 % en 2022 y posteriormente al 24,1 % en 2023. Sobre la base de las medidas conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 contemplan para 2022 y 2023 un déficit público del 4,4 % del PIB y el 3,7 % del PIB, respectivamente. Este déficit es inferior al previsto en el Programa de Estabilidad de 2022, debido principalmente a que la Comisión prevé un mayor crecimiento del PIB y a un aumento más moderado del gasto de inversión. Las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 indican una ratio deuda pública/PIB del 20,9 % en 2022 y del 23,5 % en 2023, unas cifras similares a las previstas en el Programa de Estabilidad de 2022. Sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, el crecimiento potencial de la producción a medio plazo (media de 10 años) se estima en el 3,1 %. Sin embargo, esta estimación no incluye los efectos de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden impulsar el crecimiento potencial de Estonia.

(15) En 2022, el Gobierno suprimió gradualmente la mayoría de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19, como las medidas de emergencia temporales, que se prevé pasen de representar el 2,7 % del PIB en 2021 a representar el 0,8 % en 2022. El déficit público se ve afectado por las medidas adoptadas para contrarrestar las repercusiones económicas y sociales de la subida de los precios de la energía, que las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 estiman en el 0,7 % del PIB en 2022 y cuya eliminación gradual está prevista en 2023¹². Estas medidas consisten principalmente en transferencias sociales a hogares con rentas más bajas, límites de precio de la electricidad y la calefacción y la reducción de las tarifas de acceso a las redes de gas y electricidad para los consumidores. Estas medidas se han anunciado como medidas temporales. Sin embargo, algunas de ellas podrían mantenerse en caso de que los precios de la energía sigan siendo elevados en 2023. Algunas de estas medidas no son específicas, en particular la limitación general de los precios de la energía para los hogares, la reducción de las tarifas de acceso a las redes y la reducción generalizada de los impuestos especiales (con efecto a partir de 2020). El déficit público también se ve afectado por el coste que supone ofrecer protección temporal a personas desplazadas procedentes de Ucrania, que en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 se estima en el 0,4 % del PIB en 2022 y en el 0,6 % en 2023¹³, así como por el aumento del coste de los gastos de defensa en un 0,6 % del PIB en 2023.

¹² Estas cifras representan los costes presupuestarios anuales de las medidas tomadas desde el otoño de 2021, entre las que se incluyen medidas de ingresos y gastos corrientes, así como, en su caso, medidas relacionadas con los gastos de capital.

¹³ Se estima que al final de 2022 el número total de personas desplazadas procedentes de Ucrania que habrán entrado en la Unión alcanzará gradualmente los seis millones, y su distribución geográfica se calcula en función del volumen de la diáspora existente, de la población relativa del Estado miembro de acogida y de la distribución en la Unión de las personas desplazadas procedentes de Ucrania observada en marzo de 2022. En cuanto a los costes presupuestarios por persona, las estimaciones se basan en el modelo de microsimulación Euromod del Centro Común de Investigación de la Comisión, teniendo en cuenta las transferencias en efectivo que pueden recibir las personas desplazadas, así como prestaciones en especie, por ejemplo en los ámbitos educativo y sanitario.

- (16) En su Recomendación de 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a Estonia que mantuviera en 2022 una orientación presupuestaria expansionista, en particular a través del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y que preservara la inversión financiada a nivel nacional. Asimismo, el Consejo le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicase una política presupuestaria destinada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo y, al mismo tiempo, fomentase la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.

(17) En 2022, según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 e incluyendo la información incorporada en el Programa de Estabilidad de 2022 de Estonia, se prevé que la orientación presupuestaria sea expansionista en un -2,4 % del PIB, según lo recomendado por el Consejo¹⁴. Estonia tiene previsto proporcionar un apoyo continuo a la recuperación utilizando el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales conforme a lo recomendado por el Consejo. Se prevé que la contribución positiva a la actividad económica de los gastos financiados por subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión aumente en 0,1 puntos porcentuales del PIB respecto de 2021. Se prevé que la inversión financiada a nivel nacional proporcione una contribución expansionista a la orientación presupuestaria equivalente a 0,6 puntos porcentuales en 2022¹⁵. Por consiguiente, Estonia se propone preservar la inversión financiada a nivel nacional, según lo recomendado por el Consejo. Al mismo tiempo, se prevé que en 2022 el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas de ingresos) proporcione una contribución expansionista de 1,4 puntos porcentuales a la orientación presupuestaria global. Esta significativa contribución expansionista incluye, entre otros, el aumento de los salarios y de las transferencias sociales, así como los efectos adicionales de las medidas para hacer frente al impacto económico y social del aumento de los precios de la energía (0,5 % del PIB) y de los costes de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania (0,4 % del PIB).

¹⁴ Un signo negativo (positivo) en el indicador indica un exceso (déficit) en el incremento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política presupuestaria expansionista (contraccionista).

¹⁵ Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional proporcionen una contribución expansionista de 0,4 puntos porcentuales del PIB. Esto se debe al aumento previsto por parte del Gobierno de las reservas de gas y combustibles líquidos.

- (18) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, en 2023 el efecto de la orientación presupuestaria equivaldría al 0,2 % del PIB, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica¹⁶. Se prevé que Estonia siga utilizando en 2023 las subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación. Se prevé que la contribución positiva a la actividad económica de los gastos financiados por subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión aumente en 0,4 puntos porcentuales del PIB respecto de 2022. Se prevé que la inversión financiada a nivel nacional proporcione una contribución expansionista a la orientación presupuestaria equivalente a 0,3 puntos porcentuales en 2023¹⁷. Al mismo tiempo, se prevé que en 2023 el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas de ingresos) proporcione una contribución contraccionista de 0,4 puntos porcentuales a la orientación presupuestaria global. Esto incluye el impacto de la eliminación gradual de las medidas para hacer frente al aumento de los precios de la energía (0,7 % del PIB) y otros costes relacionados con la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania (0,1 % del PIB).
- (19) En el Programa de Estabilidad de 2022 se espera que el déficit público disminuya gradualmente al 3,8 % del PIB en 2024 y al 2,9 % del PIB en 2025. Por consiguiente, se prevé que el déficit público se sitúe por debajo del 3 % del PIB en 2025. Estas previsiones suponen la adopción de medidas adicionales de saneamiento presupuestario que aún no se han especificado. Según el Programa de Estabilidad de 2022, se espera que la ratio deuda pública/PIB sea superior en 2025, en concreto aumentando al 27,7 % en 2024 y al 29,2 % en 2025. Según el análisis de la Comisión, los riesgos para la sostenibilidad de la deuda parecen bajos a medio plazo.

¹⁶ Un signo negativo (positivo) en el indicador indica un exceso (déficit) en el incremento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política presupuestaria expansionista (contraccionista).

¹⁷ Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional proporcionen una contribución contraccionista de 0,5 puntos porcentuales del PIB. Esto se debe al efecto básico de la adquisición por parte del Gobierno de reservas de gas y combustible líquido en 2022.

- (20) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241 y el criterio 2.2 de su anexo V, el Plan de Recuperación y Resiliencia incluye un amplio conjunto de inversiones y reformas que se refuerzan mutuamente con un calendario indicativo de realización con plazo de finalización hasta el 31 de agosto de 2026. Estas contribuyen a abordar la totalidad o una parte significativa de los retos económicos y sociales descritos en las recomendaciones dirigidas por el Consejo a Estonia en el marco del Semestre Europeo de 2019 y 2020, además de en cualquier otra recomendación dirigida a Estonia hasta la fecha de adopción de un Plan de Recuperación y Resiliencia. En particular, el Plan de Recuperación y Resiliencia se centra en las transiciones ecológica y digital, con medidas destinadas a mejorar la eficiencia energética y desarrollar las energías renovables; aumentar la sostenibilidad del transporte y la movilidad; apoyar a las empresas en la doble transición, en particular a las empresas emergentes y a las pequeñas y medianas empresas; seguir digitalizando los servicios públicos, y aumentar la pertinencia para el mercado laboral del sistema de educación y formación, en particular en lo que se refiere a las capacidades verdes y digitales. El Plan de Recuperación y Resiliencia también contiene medidas para mejorar la accesibilidad y la resiliencia del sistema sanitario y prevé algunas mejoras en la red de seguridad social y el acceso a los servicios sociales.
- (21) Se espera que la aplicación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Estonia contribuya a impulsar las transiciones ecológica y digital. Las medidas que respaldan objetivos climáticos en Estonia representan el 41,5 % de la dotación total del Plan de Recuperación y Resiliencia, y las medidas que respaldan objetivos digitales, el 21,5 %. La aplicación completa del Plan de Recuperación y Resiliencia, conforme a los hitos y objetivos pertinentes, ayudará a Estonia a recuperarse rápidamente de las repercusiones de la crisis de la COVID-19, al mismo tiempo que refuerza su resiliencia. La participación sistemática de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo importante para la aplicación fructífera del Plan de Recuperación y Resiliencia, y de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de él, con el fin de garantizar una amplia asunción del programa de políticas en su conjunto.

- (22) Estonia presentó el acuerdo de asociación previsto en el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁸ el 18 de abril de 2022, pero no ha presentado todavía los demás programas de la política de cohesión previstos en dicho Reglamento. De conformidad con dicho Reglamento, Estonia debe tener en cuenta las recomendaciones que se le han dirigido en la programación de los fondos de la política de cohesión 2021-2027. Esto constituye una condición previa para mejorar la eficacia y maximizar el valor añadido de la ayuda financiera que se ha de recibir de los fondos de la política de cohesión, al mismo tiempo que se fomenta la coordinación, la complementariedad y la coherencia entre dichos fondos de cohesión y otros instrumentos y fondos de la Unión. La aplicación fructífera del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los programas de la política de cohesión también depende de la eliminación de los obstáculos a la inversión para respaldar las transiciones ecológica y digital y un desarrollo territorial equilibrado.
- (23) Además de los retos económicos y sociales de los que se ocupa el Plan de Recuperación y Resiliencia, Estonia afronta algunos retos adicionales relacionados con los cuidados de larga duración y la adecuación de la red de seguridad social, en particular para los desempleados.

¹⁸ Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

- (24) La adecuación de la red de seguridad social ha mejorado en Estonia, pero la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social de las personas mayores, las personas con discapacidad y las personas desempleadas sigue siendo elevada. Los desempleados están menos protegidos frente al riesgo de pobreza debido a los criterios restrictivos para recibir prestaciones de desempleo, en particular los umbrales de empleabilidad y los ingresos percibidos antes del desempleo. Como consecuencia de ello, en 2021 solo un 50 % de todos los desempleados registrados recibían prestaciones por desempleo, el 37 % de los desempleados inscritos recientemente recibían prestaciones del seguro de desempleo y solo el 26 % recibía subsidios fijos por desempleo. La ampliación de la cobertura de las prestaciones por desempleo y la flexibilización de los criterios mínimos para acceder a dichas prestaciones pueden ser eficaces para aumentar la protección social, en particular de las personas con trabajos de corta duración y con formas de trabajo atípicas.
- (25) La población estonia está envejeciendo, pero la prestación de servicios de cuidados de larga duración es inadecuada para satisfacer la demanda debido a deficiencias en la organización y la financiación de dichos cuidados. La fragmentación en la organización y la financiación de los cuidados de larga duración entre el sector social y sanitario y entre las administraciones estatales y locales da lugar a una prestación desigual de los servicios domiciliarios y comunitarios. Asimismo, el porcentaje de gastos pagados por quienes necesitan atención sanitaria («pagos directos») fue el segundo más elevado de la Unión en 2019. El gasto público en cuidados de larga duración fue solo del 0,4 % del PIB en 2019 (frente a una media de la Unión del 1,7 %). La falta de normas comunes aplicables a los cuidados de larga duración y la escasez de trabajadores asistenciales socavan la calidad de la prestación de servicios. Reformar el sistema de cuidados de larga duración a través de una financiación eficiente y sostenible, el acceso a servicios sanitarios y sociales integrados, el establecimiento de normas de calidad y la garantía de contar con suficientes trabajadores asistenciales cualificados aumentaría la calidad de vida de las personas que necesitan cuidados y reduciría la pesada carga asistencial de los miembros de la familia.

- (26) En respuesta al mandato de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión establecido en la Declaración de Versalles, la propuesta de la Comisión de un plan REPowerEU se propone eliminar la dependencia de la Unión respecto de la importación de combustibles fósiles de Rusia lo más pronto posible. Con este objetivo, la Comisión se propone determinar, por medio de un diálogo con los Estados miembros, los proyectos, inversiones y reformas a nivel nacional, regional y de la Unión que se consideran más adecuados. Estas medidas están encaminadas a reducir la dependencia global respecto de los combustibles fósiles y a cambiar el origen de las importaciones de combustibles fósiles que hasta la fecha procedían de Rusia.
- (27) Estonia importa actualmente una cantidad limitada de su suministro de energía para la producción de electricidad y calor, pero sigue dependiendo en gran medida de las importaciones procedentes de Rusia para la producción de la pequeña cuota de gas (8 %) y los productos refinados del petróleo que forman parte de su combinación energética¹⁹. Además de la eliminación progresiva del esquisto bituminoso como fuente de energía, Estonia se beneficiaría del aumento de la eficiencia energética, la mejora de su infraestructura energética (en particular de la red eléctrica) y el desarrollo de interconexiones energéticas con capacidad suficiente, especialmente de interconexiones transfronterizas con Estados miembros vecinos. Se recomienda que las nuevas inversiones en redes e infraestructuras relacionadas con el gas sean, en la medida de lo posible, adecuadas para el futuro, con objeto de facilitar su sostenibilidad a largo plazo a través de su readaptación futura a los combustibles sostenibles. Finlandia firmó un contrato de arrendamiento de diez años para una terminal flotante de gas natural licuado el 20 de mayo de 2022 y Estonia ha suscrito un acuerdo de cooperación con Gasgrid Finland para tener acceso a dicha terminal. La conclusión de la sincronización en curso con la red eléctrica continental de la Unión, la garantía de una capacidad suficiente para las interconexiones con los Estados miembros vecinos y los proyectos conjuntos de energías renovables deben seguir siendo prioridades políticas.

¹⁹ Proporción de las importaciones procedentes de Rusia en el total de las importaciones de gas natural y petróleo refinado (cifras de Eurostat, 2020). Estonia depende indirectamente de las importaciones rusas de gas natural a través del comercio dentro de la Unión. Esto permitiría estimar que Estonia depende casi exclusivamente de Rusia en lo que respecta a sus importaciones de gas natural.

Podría lograrse una mayor diversificación de las fuentes de energía, entre ellas las destinadas al transporte, y la aceleración de la producción de energía renovable eliminando las barreras no financieras a la planificación y la autorización de instalaciones de energía renovable, aumentando la capacidad de producción de biometano sostenible y acelerando el despliegue de soluciones basadas en hidrógeno renovable, garantizando al mismo tiempo la valorización sostenible de la biomasa. Ya está en curso o prevista la electrificación de las principales líneas ferroviarias con el apoyo de fondos de la Unión, pero la electrificación de toda la red contribuiría a acelerar la descarbonización del transporte. Las ya elevadas emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte por carretera han seguido aumentando en los últimos años, debido al uso intensivo principalmente de vehículos ineficientes desde el punto de vista del combustible. Estonia es uno de los pocos Estados miembros que no recaudan impuestos anuales sobre vehículos de carretera, como los turismos y los camiones ligeros. El aumento de los incentivos para fomentar la renovación del parque automovilístico con vehículos menos contaminantes favorecería la transición hacia modos de transporte más ecológicos. Ofrecer las garantías adecuadas, cuando sea necesario, contribuiría a mitigar los efectos sobre los propietarios de automóviles con bajos ingresos. Podría reducirse el consumo de energía mediante la renovación eficiente de edificios con un enfoque integrado que incluya instalaciones de energía renovable y sistemas combinados de calefacción y electricidad. Para alcanzar las metas del paquete de medidas «Objetivo 55», será preciso fijar un mayor nivel de ambición en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y en el aumento de la energía renovable y de la eficiencia energética.

- (28) Aunque la aceleración de la transición hacia la neutralidad desde el punto de vista climático y el abandono progresivo de los combustibles fósiles crearán unos costes de reestructuración significativos en varios sectores, Estonia puede utilizar el Mecanismo para una Transición Justa en el contexto de la política de cohesión con objeto de disminuir el impacto socioeconómico de la transición en las regiones más afectadas. Estonia puede además aprovechar el Fondo Social Europeo Plus, establecido por el Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁰, para mejorar las oportunidades de empleo y reforzar la cohesión social.

²⁰ Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 (DO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

- (29) A la luz de la valoración de la Comisión, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2022, y su dictamen²¹ se refleja en la recomendación 1.
- (30) Teniendo en cuenta las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó que los Estados miembros de la zona del euro tomaran medidas, en particular a través de sus planes de recuperación y resiliencia, encaminadas a aplicar las recomendaciones establecidas en la Recomendación de 2022 sobre la zona del euro. Para Estonia, lo anterior queda reflejado particularmente en las recomendaciones 1, 2 y 3.

RECOMIENDA a Estonia que tome medidas en 2022 y 2023 con el fin de:

1. Garantizar que, en 2023, el aumento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional se ajuste a una orientación general neutra de la política presupuestaria, teniendo en cuenta la continuación del apoyo temporal y específico a los hogares y las empresas más vulnerables frente a las subidas de los precios de la energía y a las personas que huyen de Ucrania. Estar dispuesta a ajustar sus gastos corrientes a la cambiante situación. Aumentar la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética teniendo en cuenta la iniciativa REPowerEU, utilizando también el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión. Para el período posterior a 2023, proseguir una política presupuestaria encaminada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo.
2. Proceder a la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia, de conformidad con los hitos y objetivos incluidos en la Decisión de Ejecución del Consejo de 29 de octubre de 2021. Presentar los documentos de programación de la política de cohesión 2021-2027 con vistas a finalizar las negociaciones con la Comisión y, seguidamente, iniciar su aplicación.

²¹ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

3. Reforzar la protección social, en particular ampliando la cobertura de las prestaciones de desempleo, especialmente a las personas con trabajo de corta duración y con formas de trabajo atípicas. Mejorar la asequibilidad y la calidad de los cuidados de larga duración, en particular garantizando su financiación sostenible e integrando los servicios sanitarios y sociales.
4. Reducir la dependencia general de los combustibles fósiles y diversificar las importaciones de estos combustibles mediante la aceleración del despliegue de las energías renovables, en particular racionalizando aún más los procedimientos de autorización, garantizando una capacidad de interconexión suficiente y reforzando la red eléctrica nacional. Aumentar la eficiencia energética, en particular la de los edificios, para reducir el consumo de energía. Redoblar los esfuerzos para mejorar la sostenibilidad del sistema de transporte, en particular mediante la electrificación de la red ferroviaria y el aumento de los incentivos para fomentar un transporte sostenible y menos contaminante, especialmente mediante la renovación del parque de vehículos de carretera.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo

La Presidenta / El Presidente
