



Bruxelas, 13 de junho 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:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9405/22 - COM(2022) 608 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 da Estónia e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2022 da Estónia

---

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, baseado na proposta COM(2022) 608 final da Comissão, conforme revisto e aprovado por vários comités do Conselho.

## RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de...

**relativa ao Programa Nacional de Reformas da Estónia para 2022 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Estónia para 2022**

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,

Considerando o seguinte:

---

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

- (1) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>2</sup>, que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência presta apoio financeiro à realização de reformas e investimentos, correspondendo a um estímulo orçamental financiado pela União. Contribui para a recuperação económica e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis e favoráveis ao crescimento, em especial para promover as transições ecológica e digital, ao mesmo tempo que reforça a resiliência e o crescimento potencial das economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar a sustentabilidade das finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo. A contribuição financeira máxima por Estado-Membro ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência será atualizada em junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.

---

<sup>2</sup> Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

- (2) Em 24 de novembro de 2021, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável, que marca o início do Semestre Europeu de 2022 para a coordenação das políticas económicas. Teve devidamente em conta o Compromisso Social do Porto, assinado em 7 de maio de 2021, no sentido de continuar a aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais proclamado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão em 17 de novembro de 2017. Em 25 de março de 2022, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável 2022. Em 24 de novembro de 2021, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>3</sup>, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que não identificou a Estónia como um dos Estados-Membros relativamente aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou também uma recomendação com vista à adoção de uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2022, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro<sup>4</sup> ("Recomendação de 2022 sobre a área do euro") em 5 de abril de 2022 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 14 de março de 2022.

---

<sup>3</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>4</sup> Recomendação do Conselho, de 5 de abril de 2022, sobre a política económica da área do euro (JO C 153 de 7.4.2022, p. 1).

- (3) A invasão da Ucrânia pela Rússia, a seguir à pandemia mundial, alterou significativamente o contexto geopolítico e económico. O impacto da invasão nas economias dos Estados-Membros traduziu-se, nomeadamente, no aumento dos preços da energia, dos produtos alimentares e das matérias-primas, e numa revisão em baixa das perspetivas de crescimento. Os preços mais elevados da energia pesam particularmente sobre os agregados familiares mais vulneráveis que se encontram em situação ou em risco de pobreza energética, bem como sobre as empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia. A União assiste também a um afluxo sem precedentes de pessoas que fogem da Ucrânia. Os efeitos económicos decorrentes da guerra de agressão da Rússia afetaram os Estados-Membros de forma assimétrica. Neste contexto, em 4 de março de 2022, a Diretiva 2001/55/CE do Conselho<sup>5</sup> foi acionada pela primeira vez, por meio da Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho<sup>6</sup>, concedendo às pessoas deslocadas da Ucrânia o direito a permanecer legalmente na União, bem como o acesso à educação e à formação, ao mercado de trabalho, aos cuidados de saúde, a alojamento e à proteção social. A Estónia tem à sua disposição apoio excecional, no âmbito da iniciativa "Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa" (CARE) e através de um pré-financiamento adicional no âmbito do programa de Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU), para responder com urgência às necessidades de acolhimento e integração das pessoas que fogem da Ucrânia.

---

<sup>5</sup> Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (JO L 212 de 7.8.2001, p. 12).

<sup>6</sup> Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária (JO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

- (4) Tendo em conta a rápida evolução da situação económica e geopolítica, o Semestre Europeu retoma a sua coordenação alargada das políticas económicas e de emprego em 2022, ao mesmo tempo que se desenvolve em consonância com os requisitos de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, tal como delineado na Análise Anual do Crescimento Sustentável 2022. A execução dos planos de recuperação e resiliência adotados é essencial para a realização das prioridades políticas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos abordam todos ou pelo menos um subconjunto significativo das recomendações específicas por país pertinentes formuladas nos ciclos do Semestre Europeu de 2019 e 2020. As recomendações específicas por país de 2019 e 2020 mantêm também a sua relevância para os planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241, a par de quaisquer outras recomendações específicas por país emitidas até à data de apresentação de tais planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados.
- (5) A cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento está em vigor desde março de 2020. Na sua Comunicação de 3 de março de 2021, intitulada "Um ano após o início do surto de COVID-19: resposta em termos de política orçamental", a Comissão indicou que a decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deverá ser tomada no quadro de uma avaliação global do estado da economia, sendo o nível da atividade económica na União ou na área do euro, quando comparado com os níveis anteriores à crise (final de 2019), um critério quantitativo fundamental. O aumento da incerteza e o forte risco de revisão em baixa das perspetivas económicas no contexto da guerra na Europa, de aumentos sem precedentes dos preços da energia e de perturbações continuadas nas cadeias de abastecimento justificam a prorrogação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento até 2023.

- (6) De acordo com a abordagem adotada na Recomendação do Conselho de 18 de junho de 2021<sup>7</sup>, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Estónia para 2021, a melhor medida da orientação orçamental global é atualmente a variação da despesa primária (líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19, mas incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União), em relação ao crescimento potencial a médio prazo<sup>8</sup>. Transcendendo a orientação orçamental global, a fim de avaliar se a política orçamental nacional é prudente e se a sua composição é conducente a uma recuperação sustentável e consentânea com a dupla transição ecológica e digital, convém igualmente prestar atenção à evolução das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19) e dos investimentos financiados a nível nacional<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Recomendação do Conselho de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Estónia para 2021 (JO C 304 de 29.7.2021, p. 23).

<sup>8</sup> As estimativas da orientação orçamental e das respetivas componentes contidas na presente recomendação são da responsabilidade da Comissão, que se baseou nos pressupostos subjacentes às suas previsões da primavera de 2022. As estimativas da Comissão quanto ao crescimento potencial a médio prazo não incluem o impacto positivo das reformas que integram o plano de recuperação e resiliência e que podem estimular o crescimento potencial.

<sup>9</sup> Não financiados por subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência ou de outros fundos da União.

- (7) Em 2 de março de 2022, a Comissão adotou uma Comunicação que estabelece orientações gerais para a política orçamental em 2023 ("orientações orçamentais"), com o objetivo de apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas. A Comissão indicou que, com base nas perspetivas macroeconómicas das previsões do inverno de 2022, se afigura adequado passar em 2023 de uma orientação orçamental de apoio à economia em termos agregados no período 2020-2022 para uma orientação orçamental sensivelmente neutra, também em termos agregados, mantendo a prontidão para reagir à evolução da situação económica. A Comissão anunciou que as recomendações orçamentais para 2023 deverão continuar a estabelecer uma diferenciação entre os Estados-Membros e ter em conta as eventuais repercussões transnacionais. A Comissão convidou os Estados-Membros a refletirem as orientações nos respetivos programas de estabilidade e convergência. A Comissão comprometeu-se a acompanhar de perto a evolução económica e a ajustar as suas orientações políticas conforme necessário e, o mais tardar, no seu pacote da primavera do Semestre Europeu, no final de maio de 2022.
- (8) No que respeita às orientações orçamentais, as recomendações orçamentais para 2023 têm em conta a deterioração das perspetivas económicas, a maior incerteza e os novos riscos de revisão em baixa, bem como a inflação mais elevada em comparação com as previsões da Comissão do inverno de 2022. Face a estas considerações, a resposta orçamental terá de aumentar o investimento público na transição ecológica e digital e na segurança energética e manter o poder de compra dos agregados familiares mais vulneráveis, a fim de atenuar o impacto do aumento dos preços da energia e ajudar a limitar as pressões inflacionistas devidas a efeitos secundários, através de medidas específicas e temporárias. A política orçamental terá de continuar a ser adaptável às circunstâncias em rápida evolução, nomeadamente aos desafios decorrentes da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia no que diz respeito à defesa e segurança, e terá de ser diferenciada de Estado-Membro para Estado-Membro em função da sua situação orçamental e económica, nomeadamente no que respeita à sua exposição à crise e ao afluxo de pessoas deslocadas da Ucrânia.

- (9) Em 18 de junho de 2021, a Estónia apresentou à Comissão o seu plano nacional de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/241. Nos termos do artigo 19.º do Regulamento (UE) 2021/241, a Comissão avaliou a relevância, eficácia, eficiência e coerência do plano de recuperação e resiliência, em conformidade com as orientações de avaliação constantes do anexo V do mesmo regulamento. Em 29 de outubro de 2021, o Conselho adotou a sua decisão de execução relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Estónia<sup>10</sup>. A disponibilização das parcelas está subordinada à adoção de uma decisão da Comissão, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, que declare que a Estónia cumpriu de forma satisfatória os marcos e metas pertinentes estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos marcos e metas anteriores.
- (10) Em 29 de abril de 2022, a Estónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2022 e o seu Programa de Estabilidade para 2022, cumprindo assim o prazo estabelecido no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97. A fim de atender às interligações entre os dois programas, estes foram avaliados em conjunto. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas para 2022 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pela Estónia sobre os progressos realizados na execução do seu plano de recuperação e resiliência.

---

<sup>10</sup> ST 12532/2021; ST 12532/2021 ADD 1; ST 12532/21 ADD 1 COR 1 REV 1.

- (11) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou o relatório específico de 2022 relativo à Estónia. Nesse relatório avaliou os progressos realizados pela Estónia em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho em 2019, 2020 e 2021 e fez o balanço da execução, pela Estónia, do seu plano de recuperação e resiliência, com base na grelha de avaliação da recuperação e resiliência. Partindo desta análise, o relatório por país identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como a desafios novos e emergentes, incluindo os decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia. Avaliou igualmente os progressos realizados pela Estónia na aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da União em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.
- (12) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do Tratado, no qual analisava a situação orçamental da Estónia, uma vez que se prevê que o défice das suas administrações públicas em 2022 exceda o valor de referência de 3 % do produto interno bruto (PIB) previsto no Tratado. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido. Em conformidade com a Comunicação de 2 de março de 2022, a Comissão não propôs a abertura de novos procedimentos relativos aos défices excessivos na primavera de 2022 e reavaliará a necessidade de propor a abertura de procedimentos desse tipo no outono de 2022.

(13) Na sua Recomendação de 20 de julho de 2020<sup>11</sup>, o Conselho recomendou que a Estónia tomasse em 2020 e 2021, em consonância com a cláusula de derrogação de âmbito geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia de COVID-19, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitissem, a Estónia prosseguisse políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento. Em 2021, de acordo com os dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Estónia diminuiu de 5,6 % do PIB em 2020 para 2,4 %. A resposta de política orçamental da Estónia apoiou a recuperação económica em 2021, ao passo que as medidas temporárias de emergência aumentaram de 2,3 % do PIB em 2020 para 2,7 % em 2021. As medidas tomadas pela Estónia em 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas orçamentais discricionárias adotadas pelo Governo em 2020 e 2021 foram, na sua maioria, temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes. Ao mesmo tempo, algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo durante o período de 2020 e 2021, que consistem principalmente em aumentos das pensões, de determinadas tabelas salariais (professores, pessoal médico, agentes culturais e polícias), bem como em programas de despesas orientados para os cuidados de saúde, a investigação e desenvolvimento (I&D), o setor militar e as tecnologias da informação e comunicação (TIC), não foram temporárias nem acompanhadas de medidas compensatórias. De acordo com os dados validados pelo Eurostat, a dívida das administrações públicas caiu de 19,0 % do PIB em 2020 para 18,1 % do PIB em 2021.

---

<sup>11</sup> Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Estónia para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Estónia para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 33).

(14) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais constantes do Programa de Estabilidade para 2022 é prudente. O Governo prevê que o PIB real diminua 1,0 % em 2022 e cresça 1,2 % em 2023. Em comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um crescimento do PIB real de 1,0 % em 2022 e 2,4 % em 2023. A Comissão prevê um crescimento mais forte do consumo privado, apoiado por um elevado nível de poupanças acumuladas e por uma dinâmica salarial robusta. No seu Programa de Estabilidade para 2022, o Governo prevê que o défice nominal aumente para 5,3 % do PIB em 2022 e diminua para 4,8 % em 2023. O aumento em 2022 reflete principalmente as novas medidas de despesa destinadas a atenuar a subida dos preços da energia e as despesas adicionais relacionadas com as questões sociais e com a segurança, bem como os custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2022, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar para 20,7 % em 2022 e para 24,1 % em 2023. Com base nas medidas políticas já conhecidas à data de finalização das previsões, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um défice das administrações públicas em 2022 e 2023 de 4,4 % e 3,7 % do PIB, respetivamente. Este valor é inferior ao défice projetado no Programa de Estabilidade para 2022, principalmente devido às previsões mais fortes do PIB subjacentes às projeções da Comissão e a um crescimento mais moderado das despesas de investimento projetado pela Comissão. As previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um rácio dívida pública/PIB de 20,9 % em 2022 e 23,5 % em 2023, valores que são semelhantes aos contidos nas projeções do Programa de Estabilidade para 2022. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2022, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) é estimado em 3,1 %. Essa estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas que integram o plano de recuperação e resiliência e que podem impulsionar o crescimento potencial da Estónia.

(15) Em 2022, o Governo suprimiu progressivamente a maior parte das medidas tomadas em resposta à crise da COVID-19, pelo que se prevê que as medidas temporárias de emergência diminuam de 2,7 % do PIB em 2021 para 0,8 % em 2022. O défice das administrações públicas é afetado pelas medidas adotadas para contrabalançar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia, que nas previsões da Comissão da primavera de 2022 têm um custo estimado de 0,7 % do PIB em 2022 e deverão ser gradualmente suprimidas em 2023<sup>12</sup>. Em causa estão principalmente transferências sociais para os agregados familiares mais pobres, limites máximos dos preços da eletricidade e do aquecimento e a redução das tarifas de utilização das redes de eletricidade e gás pagas pelos consumidores. Essas medidas foram anunciadas como temporárias. Se, contudo, os preços da energia permanecerem elevados em 2023, algumas dessas medidas poderão ser mantidas. Algumas dessas medidas, em especial o limite máximo para os preços a pagar pelas famílias pela energia, a redução das tarifas de rede e a redução generalizada dos impostos especiais de consumo (com efeitos a partir de 2020), não têm carácter específico. O défice das administrações públicas é igualmente afetado pelos custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia, os quais, segundo as previsões da Comissão da primavera de 2022, representam 0,4 % do PIB em 2022 e 0,6 % em 2023<sup>13</sup>, bem como pelo aumento previsto de 0,6 % do PIB em 2023 nos gastos em defesa.

---

<sup>12</sup> Os valores representam o nível dos custos orçamentais anuais das medidas tomadas desde o outono de 2021, incluindo as receitas e despesas correntes, bem como, quando for o caso, as medidas ligadas às despesas de capital.

<sup>13</sup> Prevê-se que o número total de pessoas deslocadas da Ucrânia para a União aumente gradualmente e atinja 6 milhões até ao final de 2022, sendo a sua distribuição geográfica estimada com base na dimensão da diáspora existente, na dimensão relativa da população do Estado-Membro de acolhimento e na distribuição efetiva na União das pessoas deslocadas da Ucrânia a partir de março de 2022. No que respeita aos custos orçamentais *per capita*, as estimativas baseiam-se no modelo de microssimulação Euromod do Centro Comum de Investigação da Comissão, tendo em conta tanto as transferências em numerário a que as pessoas possam ter direito como as prestações em espécie, como a educação e os cuidados de saúde.

- (16) Na sua Recomendação de 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, a Estónia mantivesse uma orientação orçamental de apoio à economia, incluindo o estímulo proporcionado pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, e preservasse os investimentos financiados a nível nacional. O Conselho recomendou ainda que a Estónia prosseguisse, quando as condições económicas o permitissem, uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a assegurar a sustentabilidade orçamental a médio prazo, e aumentasse, ao mesmo tempo, o investimento para impulsionar o potencial de crescimento.

(17) Em 2022, de acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2022 e tendo em conta as informações incorporadas no Programa de Estabilidade da Estónia para 2022, prevê-se uma orientação orçamental favorável, equivalente a  $-2,4$  % do PIB, conforme recomendado pelo Conselho<sup>14</sup>. A Estónia prevê continuar a apoiar a recuperação recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais, como recomendado pelo Conselho. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União para a atividade económica deverá aumentar 0,1 pontos percentuais do PIB, em comparação com 2021. O investimento financiado a nível nacional deverá dar, de acordo com as projeções, um contributo expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,6 pontos percentuais em 2022<sup>15</sup>. Por conseguinte, a Estónia tenciona preservar o investimento financiado a nível nacional, tal como recomendado pelo Conselho. Ao mesmo tempo, prevê-se que, em 2022, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) dê um contributo expansionista, equivalente a 1,4 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Esse contributo expansionista significativo inclui nomeadamente aumentos dos salários e das prestações sociais, para além do impacto adicional das medidas destinadas a fazer face ao impacto económico e social do aumento dos preços da energia (0,5 % do PIB), bem como os custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia (0,4 % do PIB).

---

<sup>14</sup> Um sinal negativo (positivo) do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior (inferior) ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista (contracionista).

<sup>15</sup> As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão dar, de acordo com as projeções, um contributo expansionista equivalente a 0,4 pontos percentuais do PIB. Tal reflete o aumento das reservas de gás e combustíveis líquidos planeado pelo Governo.

- (18) Em 2023, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para uma orientação orçamental de 0,2 % do PIB, com base num cenário de políticas inalteradas<sup>16</sup>. A Estónia deverá continuar a utilizar subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em 2023 para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União para a atividade económica deverá aumentar 0,4 pontos percentuais do PIB, em comparação com 2022. O investimento financiado a nível nacional deverá dar, de acordo com as projeções, um contributo expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,3 pontos percentuais em 2023<sup>17</sup>. Ao mesmo tempo, prevê-se que, em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) dê um contributo contracionista, equivalente a 0,4 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Este valor inclui o impacto da supressão progressiva das medidas destinadas a fazer face ao aumento dos preços da energia (0,7 % do PIB), bem como dos custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia (0,1 % do PIB).
- (19) O Programa de Estabilidade para 2022 prevê que o défice das administrações públicas diminua gradualmente para 3,8 % do PIB em 2024 e 2,9 % até 2025. O défice das administrações públicas deverá portanto passar a ser inferior a 3 % do PIB até 2025. Estas projeções pressupõem algumas medidas adicionais de consolidação orçamental que ainda carecem de especificação. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2022, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar até 2025, mais concretamente para 27,7 % em 2024 e para 29,2 % em 2025. De acordo com a análise da Comissão, os riscos para a sustentabilidade da dívida afiguram-se baixos a médio prazo.

---

<sup>16</sup> Um sinal negativo (positivo) do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior (inferior) ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista (contracionista).

<sup>17</sup> As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão dar, de acordo com as projeções, um contributo contracionista equivalente a 0,5 pontos percentuais do PIB. Tal reflete o efeito de base das aquisições públicas de reservas de gás e combustíveis líquidos em 2022.

- (20) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), e com o anexo V, critério 2.2, do Regulamento (UE) 2021/241, o plano de recuperação e resiliência prevê um conjunto alargado de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, com um calendário indicativo para a sua execução a concretizar até 31 de agosto de 2026. Estas medidas ajudarão a dar resposta à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios económicos e sociais delineados nas recomendações específicas por país dirigidas à Estónia pelo Conselho no âmbito do Semestre Europeu em 2019 e 2020, para além de quaisquer recomendações específicas por país formuladas até à data de adoção do plano de recuperação e resiliência. O plano de recuperação e resiliência está centrado, em particular, na transição ecológica e digital, prevendo medidas para melhorar a eficiência energética e desenvolver as energias renováveis; aumentar a sustentabilidade dos transportes e a mobilidade; apoiar as empresas, em especial em fase de arranque e as pequenas e médias empresas, na dupla transição; continuar a digitalizar os serviços públicos; e aumentar a relevância do sistema de educação e formação para o mercado de trabalho, em particular no que se refere às competências ecológicas e digitais. O plano de recuperação e resiliência contém igualmente medidas para melhorar a acessibilidade e a resiliência do sistema de saúde e prevê algumas melhorias na rede de segurança social e no acesso aos serviços sociais.
- (21) A execução do plano de recuperação e resiliência da Estónia deverá contribuir para a realização de novos progressos na transição ecológica e digital. As medidas previstas pela Estónia para apoiar os objetivos climáticos e os objetivos digitais representam, respetivamente, 41,5 % e 21,5 % da dotação total do plano de recuperação e resiliência. A plena execução do plano de recuperação e resiliência, em consonância com os marcos e metas pertinentes, ajudará a Estónia a recuperar rapidamente das consequências da crise da COVID-19, reforçando simultaneamente a sua resiliência. A participação sistemática dos parceiros sociais e outras partes interessadas pertinentes continua a ser importante para o êxito da execução do plano de recuperação e resiliência, bem como de outras políticas económicas e de emprego que vão além do plano de recuperação e resiliência, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda política geral.

- (22) A Estónia apresentou o Acordo de Parceria previsto no Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>18</sup> em 18 de abril de 2022, mas os outros programas da política de coesão previstos nesse regulamento ainda não foram apresentados. Em consonância com o Regulamento (UE) 2021/1060, a Estónia deve ter em conta as recomendações específicas por país pertinentes na programação dos fundos da política de coesão para 2021-2027. Este é um requisito prévio para melhorar a eficácia e maximizar o valor acrescentado do apoio financeiro a receber dos fundos da política de coesão, promovendo simultaneamente a coordenação, complementaridade e coerência entre os fundos da política de coesão e outros instrumentos e fundos da União. O êxito da execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e dos programas da política de coesão depende também da eliminação dos entraves ao investimento em prol das transições ecológica e digital e de um desenvolvimento territorial equilibrado.
- (23) Para além dos desafios económicos e sociais abordados no plano de recuperação e resiliência, a Estónia enfrenta uma série de desafios adicionais relacionados com a oferta de cuidados continuados e com a adequação da rede de segurança social, em particular no que respeita aos desempregados.

---

<sup>18</sup> Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (JO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

- (24) A adequação da rede de segurança social melhorou na Estónia, mas a taxa de risco de pobreza e exclusão social continua a ser elevada para os idosos, as pessoas com deficiência e os desempregados. Os desempregados estão menos protegidos contra a pobreza devido aos critérios restritivos para receber prestações de desemprego, em especial os limiares em termos de emprego e de rendimento antes da situação de desemprego. Em consequência, em 2021 só cerca de 50 % de todos os desempregados inscritos receberam prestações de desemprego, 37 % dos desempregados recentemente inscritos receberam prestações do seguro de desemprego e apenas 26 % receberam o subsídio de desemprego fixo. Alargar a cobertura das prestações de desemprego e flexibilizar os critérios mínimos de acesso às prestações de desemprego poderá ser eficaz para aumentar a proteção social, em especial das pessoas com períodos de trabalho curtos e em formas atípicas de trabalho.
- (25) A população estónia está a envelhecer, mas a prestação de cuidados continuados é inadequada para satisfazer a procura, devido a deficiências na organização e financiamento dos cuidados de longa duração. A fragmentação da organização e do financiamento dos cuidados de longa duração entre o setor social e o setor dos cuidados de saúde, por um lado, e as administrações estatais e locais, por outro, conduz a uma prestação desigual de serviços a nível doméstico e comunitário. Além disso, a percentagem das despesas pagas pelas pessoas que necessitam de cuidados ("pagamentos diretos") foi a segunda mais elevada da União em 2019. As despesas públicas com cuidados continuados representaram apenas 0,4 % do PIB em 2019 (em comparação com uma média de 1,7 % na União). A ausência de normas comuns para os cuidados continuados e a escassez de prestadores de cuidados comprometem a qualidade da prestação de serviços. A reforma dos cuidados de longa duração, centrada num financiamento eficiente e sustentável, no acesso a serviços sociais e de saúde integrados, na definição de normas de qualidade e na garantia de uma mão-de-obra suficiente e qualificada no domínio da prestação de cuidados, aumentaria a qualidade de vida das pessoas que deles necessitam e reduziria a elevada carga de cuidados que recai sobre os familiares.

- (26) Em resposta ao mandato dos chefes de Estado ou de Governo da União estabelecido na Declaração de Versalhes, a proposta, apresentada pela Comissão, com vista a um plano REPowerEU visa pôr termo progressivamente, e o mais rapidamente possível, à dependência da União das importações de combustíveis fósseis provenientes da Rússia. Para o efeito, a Comissão pretende identificar os projetos, investimentos e reformas mais adequados a nível nacional, regional e da União, em diálogo com os Estados-Membros. Estas medidas visam reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis e pôr termo às importações de combustíveis fósseis da Rússia.
- (27) A Estónia só importa atualmente uma pequena parte das fontes energéticas utilizadas para produção de eletricidade e calor, mas continua a depender em grande medida das importações provenientes da Rússia para a pequena proporção de gás (8 %) e para os produtos petrolíferos refinados integrados na sua matriz energética<sup>19</sup>. Paralelamente à eliminação progressiva da utilização do xisto betuminoso como fonte de energia, a Estónia beneficiaria do aumento da eficiência energética, da modernização das suas infraestruturas energéticas (incluindo a rede elétrica) e da garantia de interligações energéticas com capacidade suficiente, incluindo interligações transfronteiriças com Estados-Membros vizinhos. Recomenda-se que os novos investimentos em infraestruturas e redes relacionados com o gás sejam, sempre que possível, preparados para o futuro, a fim de facilitar a sua sustentabilidade a longo prazo através de uma futura reorientação para combustíveis sustentáveis. Em 20 de maio de 2022, a Finlândia assinou um contrato de locação de dez anos relativo a um terminal flutuante para gás natural liquefeito (GNL) e a Estónia celebrou um acordo de cooperação com a Gasgrid Finlândia a fim de ter acesso a esse terminal. A conclusão da sincronização em curso com a rede elétrica continental da União, a garantia de uma capacidade suficiente para as interligações com os Estados-Membros vizinhos e os projetos conjuntos de energias renováveis deverão continuar a ser prioridades políticas.

---

<sup>19</sup> Eurostat (2020), proporção das importações totais de gás natural e de petróleo bruto que é proveniente da Rússia. A Estónia apresenta uma dependência indireta das importações de gás natural russo, por via do comércio intra-União, cuja contabilização conduz à estimativa de que a Estónia está quase exclusivamente dependente da Rússia para as suas importações de gás natural.

Uma maior diversificação das fontes de energia – nomeadamente nos transportes – e a aceleração da produção de energias renováveis poderiam ser alcançadas através da supressão dos entraves não financeiros ao planeamento e licenciamento de instalações de energias renováveis, do aumento da capacidade de produção sustentável de biometano e da aceleração da implantação de soluções baseadas em hidrogénio renovável, assegurando simultaneamente a valorização sustentável da biomassa. A eletrificação das principais linhas ferroviárias, apoiada por fundos da União, já está em curso ou planeada, mas a eletrificação de toda a rede contribuiria para uma descarbonização mais rápida dos transportes. As já elevadas emissões de gases com efeito de estufa provenientes do transporte rodoviário continuaram a aumentar ao longo dos últimos anos, devido à utilização intensiva de veículos essencialmente ineficientes em termos de consumo de combustível. A Estónia é um dos poucos Estados-Membros que não cobram impostos anuais de circulação sobre os veículos rodoviários como automóveis de passageiros e camiões ligeiros. O aumento dos incentivos à renovação do parque automóvel com veículos menos poluentes contribuiria para a transição para modos de transporte mais ecológicos. Sempre que necessário, salvaguardas adequadas poderão atenuar o impacto n proprietários de automóveis que dispõem de rendimento baixos. O consumo de energia poderia ser reduzido através de renovações eficientes dos edifícios, com uma abordagem integrada, incluindo instalações de energias renováveis e sistemas combinados de aquecimento e eletricidade. Para garantir a conformidade com as metas do "Objetivo 55", a Estónia terá de aumentar as suas ambições em termos de redução das emissões de gases com efeito de estufa e de rever em alta as suas metas em matéria de energias renováveis e de eficiência energética.

- (28) Embora a aceleração da transição para a neutralidade climática e para o abandono dos combustíveis fósseis deva gerar custos de reestruturação significativos em diversos setores, a Estónia pode utilizar o Mecanismo para uma Transição Justa no âmbito da política de coesão para atenuar o impacto socioeconómico dessa transição nas regiões mais afetadas. A Estónia pode ainda recorrer ao Fundo Social Europeu Mais, criado pelo Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>20</sup>, para melhorar as oportunidades de emprego e reforçar a coesão social.

---

<sup>20</sup> Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1296/2013 (JO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

- (29) À luz da avaliação da Comissão, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2022, estando o seu parecer<sup>21</sup> refletido na recomendação 1.
- (30) Tendo em conta a estreita interligação entre as economias dos Estados-Membros da área do euro e o seu contributo coletivo para o funcionamento da união económica e monetária, o Conselho recomendou que esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente através dos seus planos de recuperação e resiliência, para pôr em execução as recomendações que constam da Recomendação de 2022 sobre a área do euro. No que respeita à Estónia, isso reflete-se, em particular, nas recomendações 1, 2 e 3.

RECOMENDA QUE a Estónia tome medidas em 2022 e 2023 no sentido de:

1. Em 2023, assegurar que o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional seja conforme com uma orientação política global neutra, tendo em conta a continuação do apoio temporário e específico às famílias e às empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia, bem como às pessoas que fogem da Ucrânia. Estar pronta para poder ajustar as suas despesas correntes em função da evolução da situação. Aumentar o investimento público com vista a assegurar as transições ecológica e digital e a segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência e a outros fundos da União. Para o período pós-2023, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo.
2. Prosseguir a execução do seu plano de recuperação e resiliência, em consonância com os marcos e metas incluídos na Decisão de Execução do Conselho de 29 de outubro de 2021. Apresentar os documentos de programação da política de coesão para 2021-2027, com vista a concluir as negociações com a Comissão para a aprovação dos mesmos e a dar início à sua aplicação.

---

<sup>21</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

3. Reforçar a proteção social, nomeadamente alargando a cobertura das prestações de desemprego, em especial para as pessoas com períodos de trabalho curtos e em formas atípicas de trabalho. Melhorar a acessibilidade em termos de preço e a qualidade dos cuidados de longa duração, em especial assegurando o seu financiamento sustentável e integrando os serviços sociais e de saúde.
4. Reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis e diversificar as importações desses mesmos combustíveis fósseis acelerando a implantação das energias renováveis, nomeadamente por via de uma maior simplificação dos procedimentos de licenciamento, assegurando uma capacidade suficiente em termos de interligações e reforçando a rede elétrica nacional. Aumentar a eficiência energética, em particular a eficiência energética dos edifícios, a fim de reduzir o consumo de energia. Intensificar os esforços para melhorar a sustentabilidade do sistema de transportes, nomeadamente através da eletrificação da rede ferroviária e do aumento dos incentivos a transportes sustentáveis e menos poluentes, incluindo a renovação do parque automóvel.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho*

*O Presidente / A Presidente*

---