



Bruxelas, 5.6.2019
COM(2019) 506 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

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

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Estónia de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Estónia de 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 económicas¹, 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:

- (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, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou também o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo a Estónia sido identificada como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de 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 («recomendação para a área do euro»).

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

- (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 deve garantir a implementação plena e atempada da recomendação para a área do euro, transposta na recomendação 3 infra. Em especial, as medidas centradas na política económica a respeito do investimento nas áreas especificadas 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 Estónia² 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, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados na consecução dos seus objetivos nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020.
- (4) Em 30 de maio de 2019, a Estónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2019 e, em 30 de abril de 2019, o seu Programa de Estabilidade de 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 Conselho³, 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 económica⁴.
- (6) A Estónia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O Programa de Estabilidade de 2019 foi apresentado com base num cenário de políticas inalteradas. O Governo prevê passar de um défice das administrações públicas correspondente a 0,6 % do PIB em 2018 para um défice de 0,2 % do 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 recalculado⁵, o objetivo orçamental de médio prazo, que consiste num défice de 0,5 % do PIB em termos estruturais, não deverá ser alcançado no horizonte temporal do Programa de Estabilidade de 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 favorável. 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.

² SWD(2019) 1005 final.

³ 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).

⁴ COM (2014) 494 final.

⁵ Saldo corrigido de variações cíclicas, excluindo medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (7) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à Estónia que assegurasse que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida⁶ não fosse superior a 4,1 % em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. 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 das despesas públicas primárias líquidas 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. Uma vez adotadas, há que prestar atenção à aplicação eficaz destas medidas.
- (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 profissional 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

⁶ As despesas públicas primárias líquidas incluem a despesa pública total, excluindo as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas dos fundos da União e as alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é repartida por um período de 4 anos. São tidas em conta as medidas discricionárias em matéria de receitas ou os aumentos das receitas impostos por lei. As medidas excecionais, tanto do lado das receitas como das despesas, são compensadas.

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 Europeia. 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 existentes a nível autárquico em termos de capacidade para identificar as necessidades em matéria 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 UE (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 UE (11,7 %), o que aponta para problemas no que diz respeito à acessibilidade e à eficácia do sistema de cuidados de saúde. Estes desafios ressaltam 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) As disparidades salariais entre homens e mulheres, que atingiram 25,6 % em 2017, continuam a figurar entre as mais elevadas da União, verificando-se um ligeiro agravamento face ao ano transato. Além disso, o impacto da filiação no emprego das mulheres situa-se muito acima da média na 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. Medidas recentemente adotadas 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 melhorar. 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 na UE de 11,5 %. A transparência salarial poderia ajudar a compreender melhor as razões subjacentes a esta elevada disparidade. 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 que se caracterize pelo seu bom funcionamento e pela sua interligação 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. Novas soluções inovadoras e sustentáveis poderiam contribuir para resolver os 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 UE, mas o investimento realizado pelas empresas representou apenas 0,61 % do PIB, ou seja, cerca de metade da média da UE. É reduzida a proporção de empresas, nomeadamente pequenas e médias empresas, 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 quanto aos temas de investigação em domínios pertinentes para a economia também contribuiria para esta melhoria. 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 composta nesta área (60) inferior em 40 % à média da UE. Não obstante algumas melhorias nos últimos anos, o desempenho da Estónia é cerca de três vezes inferior à média da UE no que diz respeito à produtividade dos recursos, tendo este diferencial vindo a agravar-se face ao resto da UE. É apenas reduzida a percentagem de pequenas e médias empresas estónias que estão a tomar medidas para melhorar a sua eficiência em termos de utilização de recursos e ainda para se tornarem mais ecológicas. 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 UE. Todas as regiões na Estónia registam atrasos a nível de uma melhor eficiência na utilização dos recursos e da energia. A Estónia situa-se muito abaixo dos objetivos nacionais que estabeleceu quanto às energias renováveis nos transportes (10 %), uma vez que este nível só atinge 0,4 % por enquanto. Promover a eficiência energética e dos recursos, em especial no setor imobiliário, e apoiar a economia circular, incluindo 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 a 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 poderia incluir incentivos a favor do recurso a processos de reestruturação (antes e após a insolvência) e com vista a prevenir a liquidação fragmentada e desnecessária das empresas.
- (17) A programação dos fundos da UE 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 relativo ao país⁷, o que poderá permitir à Estónia tirar melhor proveito desses fundos no que diz respeito 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, publicada no relatório de 2019 relativo a este país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade de 2019 e o Programa Nacional de Reformas de 2019 do país, bem como o seguimento dado às recomendações que lhe foram dirigidas 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 de 2019, estando o seu parecer⁸ 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 e aplicação efetivas do quadro de luta contra o branqueamento de capitais.
2. Resolver o problema da escassez de competências e promover a inovação, melhorando para o efeito 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.

⁷ SWD(2019) 1005 final.

⁸ Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

3. Centrar a política económica relacionada com o investimento nas 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*