



Bruxelas, 13 de junho de 2022
(OR. fr, en)

9756/22

ECOFIN 546
UEM 150
SOC 341
EMPL 223
COMPET 444
ENV 541
EDUC 214
RECH 337
ENER 253
JAI 807
GENDER 86
ANTIDISCRIM 66
JEUN 97
SAN 342

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9409/22 - COM(2022) 612 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 da França e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2022 da França

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, baseado na proposta COM(2022) 612 final da Comissão, conforme revisto e aprovado por vários comités do Conselho.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

relativa ao Programa Nacional de Reformas da França 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 (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos¹, nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

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 JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

- (1) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho², 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.

² 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, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a França como um dos Estados-Membros em relação 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 euro³ ("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.

³ 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 Conselho⁴ foi acionada pela primeira vez, por meio da Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho⁵, 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.

⁴ 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).

⁵ 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 2021⁶, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da França 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 prazo⁷. 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 nacional⁸.

⁶ Recomendação do Conselho de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da França para 2021 (JO C 304 de 29.7.2021, p. 43).

⁷ 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.

⁸ 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 nas transições 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 28 de abril de 2021, a França 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 13 de julho de 2021, o Conselho adotou a sua decisão de execução relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da França⁹. 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 França 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) A França apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2022 em 4 de maio de 2022. A França não apresentou o seu Programa de Estabilidade. 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 França sobre os progressos realizados na execução do seu plano de recuperação e resiliência.
- (11) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou o relatório específico de 2022 relativo à França. Nesse relatório avaliou os progressos realizados pela França em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho em 2019, 2020 e 2021 e fez o balanço da execução, pela França, 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 França 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.

⁹ ST 10162/21; ST 10162/21 ADD 1.

- (12) A Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 da situação da França e publicou os respetivos resultados em 23 de maio de 2022. A Comissão concluiu que a França regista desequilíbrios macroeconómicos. As vulnerabilidades prendem-se, em particular, com a elevada dívida pública e com a fraca competitividade, que têm relevância transfronteiras, num contexto de baixo crescimento da produtividade.
- (13) 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 França, uma vez que o seu défice das administrações públicas em 2021 excedeu o valor de referência de 3 % do produto interno bruto (PIB) previsto no Tratado, ao mesmo tempo que a sua dívida das administrações públicas excedeu o valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado e não cumpriu o padrão de referência para a redução da dívida. O relatório concluiu que nem o critério do défice nem o critério da dívida foram cumpridos. Em conformidade com a Comunicação de 2 de março de 2022, a Comissão considerou, na sua avaliação de todos os fatores pertinentes, que o cumprimento do padrão de referência para a redução da dívida implicaria um esforço orçamental excessivamente exigente, concentrado no início do período, que poderia comprometer o crescimento. Por conseguinte, não se justifica, na opinião da Comissão e nas atuais condições económicas excecionais, exigir o cumprimento do padrão de referência para a redução da dívida. Como já foi anunciado, 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.

(14) Na sua Recomendação de 20 de julho de 2020¹⁰, o Conselho recomendou que a França 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 França 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 França diminuiu de 8,9 % do PIB em 2020 para 6,5 %. A resposta de política orçamental da França apoiou a recuperação económica em 2021, ao passo que as medidas temporárias de emergência diminuíram de 3,3 % do PIB em 2020 para 2,6 % em 2021. As medidas tomadas pela França 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 em 2020 e 2021, que consistem principalmente numa redução permanente dos impostos sobre a produção, a partir de 2021, bem como num aumento dos salários da função pública, nomeadamente no sistema de saúde, não foram temporárias nem acompanhadas de medidas compensatórias. De acordo com os dados validados pelo Eurostat, a dívida das administrações públicas caiu de 114,6 % do PIB em 2020 para 112,9 % do PIB em 2021.

¹⁰ Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas da França para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da França para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 62).

- (15) 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 4,6 % e 3,2 % do PIB, respetivamente. As previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um rácio dívida pública/PIB de 111,2 %, em 2022, e de 109,1 %, em 2023. De acordo com a análise da Comissão, os riscos para a sustentabilidade da dívida afiguram-se elevados a médio prazo. 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 1,0 %. 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 França.

- (16) 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 2,6 % do PIB em 2021 para 0,4 % em 2022. O défice das administrações públicas é afetado pelas medidas adotadas para contrariar 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 2023¹¹. Em causa estão principalmente transferências sociais para os agregados familiares mais pobres, cortes nos impostos indiretos sobre o consumo de energia e limites máximos dos preços retalhistas e grossistas e ainda subsídios para as empresas com utilização intensiva de energia. Essas medidas foram anunciadas como temporárias. Se, contudo, os preços da energia permanecerem elevados em 2023, algumas dessas medidas poderão ser prorrogadas. Algumas dessas medidas, em especial o limite máximo geral dos preços da eletricidade e do gás, e um desconto totalmente subvencionado sobre os combustíveis, não têm caráter 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 0,1 % do PIB em 2022 e 0,1 % do PIB em 2023¹².

¹¹ 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.

¹² 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.

- (17) Na sua Recomendação de 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, a França utilizasse o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente. A França deveria além disso preservar os investimentos financiados a nível nacional. O Conselho recomendou ainda que a França prosseguisse, quando as condições económicas o permitissem, uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo, e aumentasse, ao mesmo tempo, o investimento para impulsionar o potencial de crescimento.

(18) Em 2022, de acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2022, prevê-se uma orientação orçamental favorável, equivalente a $-1,7\%$ do PIB¹³. A França 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 diminuir 0,2 pontos percentuais do PIB, em comparação com 2021. Esta diminuição em 2022 deve-se ao apoio financeiro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência que foi antecipado em 2021. O investimento financiado a nível nacional deverá dar, de acordo com as projeções, um contributo neutro para a orientação orçamental em 2022¹⁴. Por conseguinte, a França 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 1,6 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Esse contributo expansionista significativo inclui o 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 ($0,1\%$ do PIB).

¹³ Um sinal negativo do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista.

¹⁴ As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão dar, de acordo com as projeções, um contributo expansionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB.

Outras medidas relativas às despesas correntes incluem as propostas apresentadas no plano de recuperação e resiliência para fazer face às consequências económicas do conflito na Ucrânia, como as subvenções diretas a setores *ad hoc* (0,1 % do PIB) e o aumento dos salários da função pública (0,1 % do PIB). Do lado das receitas, o corte na taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (0,1 % do PIB) e no imposto sobre imóveis (0,1 % do PIB) deverão contribuir também para a orientação orçamental expansionista. O aumento mais elevado dos preços no consumidor em comparação com o deflator do PIB deverá afetar o contributo expansionista da despesa corrente primária financiada a nível nacional em 2022, aumentando o consumo público e as prestações sociais. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2022, essas medidas e fatores que aumentam as despesas não são totalmente compensadas por medidas compensatórias.

(19) Em 2023, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para uma orientação orçamental de +0,9 % do PIB, num cenário de políticas inalteradas¹⁵. A França 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 diminuir 0,1 pontos percentuais do PIB, em comparação com 2022, refletindo o apoio financeiro antecipado proveniente do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em 2021 e 2022. O investimento financiado a nível nacional deverá dar, de acordo com as projeções, um contributo neutro para a orientação orçamental em 2023¹⁶. 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 0,7 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Tal inclui o impacto da eliminação progressiva das medidas destinadas a fazer face ao aumento dos preços da energia (0,7 % do PIB). Por conseguinte, o contributo contracionista das despesas correntes financiadas a nível nacional depende da eliminação progressiva das medidas destinadas a fazer face ao impacto do aumento dos preços da energia, tal como atualmente previsto.

¹⁵ Um sinal positivo do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é inferior ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental contracionista.

¹⁶ As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão dar, de acordo com as projeções, um contributo contracionista equivalente a 0,1 ponto percentual do PIB.

(20) O atual sistema de pensões em França é complexo, consistindo em mais de 40 regimes coexistentes. Esses regimes aplicam-se a diferentes grupos de trabalhadores e de funções de acordo com diferentes conjuntos de regras. Com base nos dados do Eurostat, com 14,6 % do PIB em 2019, a despesa pública com pensões em França foi a terceira mais elevada da União. O custo elevado está relacionado com um rácio de substituição relativamente elevado (ou seja, pensões elevadas em comparação com os salários anuais finais), com a esperança de vida, com uma idade efetiva de reforma relativamente baixa (cerca de 62 anos) e com um número elevado de beneficiários de pensões em relação à população total. De acordo com o relatório da Comissão de 2021 sobre o envelhecimento demográfico e com o último relatório anual do Conselho Consultivo das Pensões de França (*Conseil d'orientation des retraites*), após um certo declínio projetado até 2024, prevê-se que as despesas com pensões aumentem moderadamente entre 2025 e aproximadamente 2030, em cerca de 0,2 pontos percentuais do PIB. A elevada despesa pública total, sendo as despesas com pensões uma das principais rubricas, contribui para a acumulação de dívida pública, apesar da elevada carga fiscal, o que leva a França a enfrentar elevados riscos de sustentabilidade orçamental a médio prazo. A longo prazo, as despesas com pensões começarão a diminuir de forma constante até 2070, principalmente devido à indexação das prestações de reforma à inflação, o que compensa o efeito do aumento do rácio de dependência devido ao envelhecimento. A simplificação do sistema de pensões, através da unificação dos diferentes regimes, contribuiria para melhorar a sua transparência e equidade, ao mesmo tempo que teria efeitos positivos na mobilidade laboral e na eficiência da afetação da mão-de-obra, e poderia ainda contribuir para a sustentabilidade orçamental. Em 2018, o Governo francês deu início a um processo de reforma com o objetivo de unificar as regras dos múltiplos regimes de pensões. Essa reforma foi interrompida pelo surto da pandemia de COVID-19. Ao apresentar os objetivos do plano de recuperação e resiliência francês, o Governo confirmou o seu compromisso de prosseguir uma reforma ambiciosa do sistema de pensões, com o objetivo de melhorar a sua equidade e sustentabilidade.

- (21) 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 França 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. A execução do plano de recuperação e resiliência francês está bem encaminhada. O primeiro pedido de pagamento da França foi avaliado positivamente pela Comissão, tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro, conduzindo a um desembolso de 7,4 mil milhões de EUR de apoio financeiro (líquido dos pré-financiamentos) em 4 de março de 2022. Os 38 marcos e metas conexos abrangem as reformas nos domínios das finanças públicas, do mercado de trabalho, da saúde e dos cuidados continuados. Foram realizados investimentos na eficiência energética dos edifícios (habitação pública, privada e social), nos transportes sustentáveis (aquisição de veículos não poluentes), na descarbonização da indústria, no emprego dos jovens e na educação. Foram validadas várias estratégias de investigação em tecnologias ecológicas e digitais essenciais, estando previsto o lançamento de convites à apresentação de projetos em 2022 e 2023.

- (22) A execução do plano de recuperação e resiliência da França deverá contribuir para a realização de novos progressos nas transições ecológica e digital. As medidas previstas pela França para apoiar os objetivos climáticos (entre os quais grandes investimentos na renovação energética dos edifícios) e os objetivos digitais representam, respetivamente, 46,0 % e 21,3 % 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 França 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.
- (23) Em 2 de junho de 2022, a Comissão aprovou o acordo de parceria previsto no Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁷, elaborado pela França. A França apresentou a maioria dos programas da política de coesão antes de 17 de março de 2022. Em consonância com o Regulamento (UE) 2021/1060, a França 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.

¹⁷ 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) Para além dos desafios económicos e sociais abordados no plano de recuperação e resiliência, a França enfrenta uma série de desafios adicionais relacionados com a escassez de competências e com a implantação da energia renovável. O reforço das competências dos trabalhadores contribuiria para aumentar a produtividade do trabalho e, conseqüentemente, melhorar a competitividade global da economia francesa.
- (25) A escassez de mão de obra está a aumentar e os empregadores referem a falta de trabalhadores qualificados como o principal obstáculo ao recrutamento em mais de 50 % dos casos, nomeadamente para empregos que exigem competências técnicas, como as necessárias para as transições ecológica e digital (indústria, construção). O investimento atual na melhoria das competências e na requalificação dos trabalhadores leva tempo a dar frutos e a sua eficácia poderá ser prejudicada pelo baixo nível de competências básicas de mais de um quinto dos alunos da faixa dos 15 anos, que tendem depois a beneficiar menos de formação numa fase posterior da vida. O baixo desempenho em matemática (com os alunos franceses a obterem a pontuação mais baixa entre os 22 Estados-Membros participantes no Estudo Tendências de Resultados Internacionais em Matemática e Ciências (TIMSS) no quarto ano, de 2019) e em ciências constitui um motivo de especial preocupação, dada a escassez de competências técnicas. Além disso, as avaliações indicam que as pessoas pouco qualificadas tendem a beneficiar menos de uma formação conducente a alguma qualificação.

- (26) Apesar dos bons resultados em geral, as elevadas desigualdades socioeconómicas e disparidades territoriais no sistema de ensino francês afetam o nível de competências básicas. De acordo com o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), a França é um dos Estados-Membros em que a origem socioeconómica mais influencia o desempenho dos alunos. Os indicadores mostram que 35,3 % dos jovens desfavorecidos na faixa dos 15 anos e 44,5 % dos alunos migrantes de primeira geração não possuem competências básicas suficientes em leitura, em comparação com 20,9 % em média. Para resolver esta questão, a França introduziu em 2017 uma reforma-piloto que consiste em reduzir para metade o tamanho das turmas nos primeiros anos de ensino para os alunos das zonas prioritárias, a fim de lhes permitir beneficiar de um apoio mais personalizado num ambiente propício à aprendizagem. Em 2021, o Tribunal de Contas francês salientou deficiências no sistema escolar, especialmente com impacto nos resultados de aprendizagem dos alunos desfavorecidos, e apelou a uma maior autonomia e avaliação das escolas. Taxas mais baixas de participação dos professores na formação contínua e elevados rácios de alunos por professor podem exacerbar as desigualdades socioeconómicas. Os professores de ciências que trabalham em zonas desfavorecidas tendem a ter, em maior grau, níveis de certificação mais baixos do que noutros Estados-Membros. As reformas de 2018 dos sistemas de ensino e formação profissionais, incluindo a aprendizagem, bem como importantes incentivos para os empregadores, aumentaram o número de aprendizes, o que teve um impacto positivo nas taxas de emprego dos diplomados.
- (27) 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.

(28) De acordo com os dados de 2020¹⁸, a dependência da França das importações de petróleo, gás e carvão russos é de 9 %, 17 % e 34 %, respetivamente, abaixo da média da UE-27. A França tem uma exposição mais limitada aos combustíveis fósseis russos do que a média da União, em grande parte porque a sua matriz energética depende principalmente da energia nuclear (40,6 % do seu consumo interno bruto de energia). O peso dos combustíveis fósseis na matriz energética é inferior à média da UE-27: o petróleo, o gás e os combustíveis fósseis sólidos (incluindo o carvão) representam, respetivamente, 28,6 %, 15,4 % e 2,3 % do consumo interno bruto de energia em França. Além disso, a França dispõe de 4 terminais de GNL, o que permite uma maior diversificação das fontes de importações de gás. Apesar disso, a atual situação geopolítica e os elevados preços da energia tornam cada vez mais urgente que a França intensifique os seus esforços para cumprir os objetivos em matéria de energias renováveis estabelecidas no seu plano nacional em matéria de energia e de clima. As energias renováveis representaram 19,1 % do consumo final bruto de energia da França em 2020, abaixo do objetivo de 23 % fixado no seu plano nacional em matéria de energia e de clima. Para garantir a conformidade com as metas do "Objetivo 55", a França terá de aumentar as suas ambições no que respeita à redução das emissões de gases com efeito de estufa e de apostar mais nas energias renováveis e na eficiência energética. A rápida descarbonização dos processos industriais e do aquecimento dos edifícios pode ser apoiada por um maior apoio público a tecnologias como as bombas de calor em pequena e grande escala ou a energia geotérmica, incluindo o apoio às redes de aquecimento urbano, bem como pela implantação mais rápida da digestão anaeróbica sustentável ("*metanização*") e de outras tecnologias ligadas à produção sustentável de biogases como o biometano. Esse investimento contribuiria igualmente para reduzir a dependência das importações de gás natural da Rússia. Uma eliminação acelerada dos subsídios ainda existentes aos combustíveis fósseis melhoraria a competitividade das energias renováveis em comparação com as alternativas dos combustíveis fósseis. O investimento em energias renováveis, tanto ao nível de cada instalação como ao nível descentralizado, pode também reforçar a resiliência macroeconómica e a competitividade, aumentando a segurança energética e a inovação no setor da energia.

¹⁸ Eurostat (2020), proporção das importações totais de gás natural, petróleo bruto e hulha que é proveniente da Rússia. No que respeita à média da UE-27, as importações totais baseiam-se nas importações de fora da UE-27. No que respeita à França, as importações totais incluem o comércio intra-UE. O petróleo bruto não inclui os produtos petrolíferos refinados.

(29) A implantação de projetos de energias renováveis ao nível das instalações em França, em especial parques eólicos em terra e em alto mar e projetos solares fotovoltaicos, é prejudicada por uma regulamentação restritiva e pelos elevados obstáculos administrativos e dos processos de licenciamento. O subinvestimento na rede elétrica a nível nacional conduziu também a uma escassez de pontos de acesso, aumentando os custos de ligação à rede, e os atrasos que podem atualmente atingir vários meses. Não é permitida a construção de parques eólicos terrestres num raio compreendido entre 5 e 30 km em redor de radares meteorológicos, militares e da aviação civil, o que faz com que cerca de 45 % dos novos projetos tenham dificuldade em encontrar locais adequados. Os procedimentos devem ser melhorados para evitar obstruções relacionadas com a segurança militar numa fase muito tardia do desenvolvimento de um projeto. Um processo de aprovação que envolve as administrações nacionais, regionais e locais significa que os frequentes pedidos de atualização dos documentos de planeamento urbano devem também refletir-se em toda a documentação secundária, gerando encargos administrativos adicionais. Os processos de licenciamento poderiam ser acelerados através da afetação de mais recursos humanos e financeiros às administrações centrais a nível regional (ou seja, aos serviços públicos descentralizados), bem como às autoridades competentes e aos operadores de rede, de uma maior participação das administrações regionais e locais no ordenamento do território e de uma aplicação mais rápida dos procedimentos de concurso. O reforço dos mecanismos de participação do público e de descentralização reduziria as queixas de terceiros, que são fonte de grandes atrasos na adjudicação de novos projetos. Um quadro regulamentar estável a nível nacional proporcionaria mais segurança aos investidores, em especial para o planeamento a longo prazo.

- (30) O aumento da eficiência energética e a redução do consumo de energia contribuirão para reduzir as emissões e a dependência dos combustíveis fósseis. Em França, a construção e utilização de edifícios representam 25 % do total das emissões de gases com efeito de estufa. O plano de recuperação e resiliência consagra uma componente exclusivamente à renovação energética dos edifícios, ajudando a enfrentar os desafios associados através de uma abordagem alargada e transversal. As medidas abrangem todos os tipos de edifícios, embora com prioridade para os edifícios públicos, mas também ações significativas para renovar o parque imobiliário privado e a habitação social e aumentar a eficiência energética das pequenas empresas. No contexto do seu plano nacional de recuperação e resiliência, a França está a reforçar os mecanismos de apoio ao aquecimento a partir de fontes renováveis nos edifícios, por exemplo aumentando o "fundo de aquecimento" em 150 milhões de EUR e a subvenção para a instalação de aquecimento baseado em energias renováveis em 1 000 EUR. A Estratégia Hipocarbónica francesa (*Stratégie Nationale Bas Carbone*) define uma trajetória ambiciosa para reduzir as emissões dos edifícios e alcançar a descarbonização total da energia consumida nos edifícios até 2050. O atual regime "*Ma Prime renov*", destinado aos agregados familiares, subvenciona principalmente ações de renovação pontuais. A fim de encorajar ganhos de eficiência energética mais significativos, o quadro político poderia ser melhorado para incentivar renovações profundas e ajudar a França a aumentar ainda mais a eficiência energética do seu parque imobiliário. A lei relativa ao clima e à resiliência, adotada em agosto de 2021, visa reduzir o consumo de energia de muitas formas, por exemplo através da concessão de bónus para as bicicletas elétricas e da criação de zonas com baixas emissões nas áreas metropolitanas.
- (31) Um maior apoio às interligações transfronteiriças de eletricidade (em fase de desenvolvimento ou previstas) continua a assumir uma importância crucial para a integração de grandes quotas de energias renováveis. A antecipação do investimento em infraestruturas energéticas, tanto a nível nacional como transfronteiras, contribuirá para reduzir a dependência dos combustíveis fósseis e, em especial, do gás russo. Recomenda-se que os novos investimentos em infraestruturas e redes 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. As interligações são cruciais para um funcionamento eficiente do mercado interno da energia, congregando recursos para alcançar a segurança global do aprovisionamento.

- (32) 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 França 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 França pode ainda recorrer ao Fundo Social Europeu Mais, criado pelo Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁹, para melhorar as oportunidades de emprego e reforçar a coesão social.
- (33) O Conselho analisou as políticas orçamentais da França, tendo em conta as previsões da Comissão da primavera de 2022, estando a sua avaliação refletida, em especial, na recomendação 1.
- (34) 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 França, isso reflete-se, em particular, nas quatro recomendações.

¹⁹ 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).

(35) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a sua avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2022. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1, 2 e 3. As recomendações 1, 2 e 3 contribuem igualmente para a execução da Recomendação de 2022 sobre a área do euro, em especial, da primeira, segunda e quarta recomendações para a área do euro. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 contribuem, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com a dívida pública elevada. As políticas referidas na recomendação 2 contribuem, nomeadamente, para reduzir a dívida pública e aumentar a competitividade, uma vez que a execução completa do plano de recuperação e resiliência apoiará o crescimento, ao mesmo tempo que reforçará a resiliência económica. As políticas referidas na recomendação 3 contribuem, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios ligados à competitividade.

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

1. Em 2023, assegurar uma política orçamental prudente, nomeadamente mantendo um crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional inferior ao crescimento do produto potencial a médio prazo, tendo em conta a continuação do apoio temporário e específico dirigido aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e 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. No período pós-2023, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a assegurar uma redução credível e gradual da dívida e a sustentabilidade orçamental a médio prazo, através de uma consolidação gradual, de investimentos e de reformas. Reformar o sistema de pensões a fim de unificar progressivamente as regras dos diferentes regimes de pensões de modo a reforçar a sua equidade, apoiando simultaneamente a sua sustentabilidade.

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 13 de julho de 2021. Concluir rapidamente as negociações com a Comissão sobre os documentos de programação da política de coesão para 2021-2027, com vista a dar início à sua aplicação.
3. Dar resposta à escassez de competências, aumentando a percentagem de pessoas com competências básicas, proporcionando opções adicionais de aprendizagem em contexto laboral e melhorando os resultados da aprendizagem para todos os estudantes, nomeadamente adaptando os recursos e métodos às necessidades dos alunos e das escolas mais desfavorecidos e melhorando as condições de trabalho e de formação contínua dos professores.
4. Reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis. Acelerar a implantação de energias renováveis, tanto ao nível de cada instalação como ao nível descentralizado, através do aumento do investimento público e da facilitação do investimento privado, inclusive através de uma maior racionalização dos procedimentos de licenciamento e da garantia de recursos humanos adequados para as administrações responsáveis pelos processos de autorização. Melhorar o quadro político de modo incentivar a renovação dos edifícios em profundidade. Expandir a capacidade de interligação energética.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente / A Presidente