C/2025/3984

20.8.2025

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 8 de julho de 2025

sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais da França

(C/2025/3984)

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) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho ([1]), nomeadamente o artigo 3.º, n.º 3,

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:

Considerações gerais

(1) O Regulamento (UE) 2024/1263, que entrou em vigor em 30 de abril de 2024, especifica os objetivos do quadro de governação económica, a saber, fomentar finanças públicas sólidas e sustentáveis, um crescimento sustentável e inclusivo e a resiliência, através de reformas e investimentos, e prevenir défices orçamentais excessivos. O regulamento estabelece que o Conselho e a Comissão realizam uma supervisão multilateral no contexto do Semestre Europeu em conformidade com os objetivos e requisitos estabelecidos no TFUE. O Semestre Europeu inclui, nomeadamente, a formulação, e a supervisão da aplicação, das recomendações específicas por país. O regulamento promove também a apropriação nacional da política orçamental e coloca uma maior ênfase no médio prazo, associada a uma aplicação mais eficaz e coerente. Cada Estado-Membro apresenta ao Conselho e à Comissão um plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo, o qual contém os seus compromissos orçamentais e em matéria de reformas e de investimentos para um período de quatro ou cinco anos, em função da duração da legislatura nacional. A trajetória das despesas líquidas ([2]) nesses planos tem de cumprir os requisitos do regulamento, nomeadamente colocar ou manter a dívida pública numa trajetória descendente plausível até ao final do período de ajustamento, ou mantê-la em níveis prudentes, inferiores a 60 % do produto interno bruto (PIB), bem como reduzir e/ou manter o défice das administrações públicas de modo a que fique abaixo do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado a médio prazo. Caso um Estado-Membro se comprometa a concretizar um conjunto relevante de reformas e investimentos em conformidade com os critérios estabelecidos no regulamento, o período de ajustamento pode ser prorrogado por um máximo de três anos.

([1]) JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Despesas líquidas na aceção do artigo 2.º, ponto 2), do Regulamento (UE) 2024/1263: «Despesas líquidas», as despesas públicas líquidas de i) despesas com juros, ii) medidas discricionárias em matéria de receitas, iii) despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, iv) despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, v) elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego, e vi) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

(2) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho ([3]), que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O MRR presta apoio financeiro aos Estados-Membros para a execução de reformas e investimentos, providenciando um estímulo orçamental financiado pela União. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas, o MRR impulsiona a recuperação económica e social e a realização de reformas e investimentos sustentáveis, em especial promovendo as transições ecológica e digital e tornando mais resilientes as economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar as finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo, melhorar a coesão territorial na União e apoiar a prossecução da execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

(3) O Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho ([4]) («Regulamento REPowerEU»), que foi adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa eliminar progressivamente a dependência da União das importações de combustíveis fósseis russos, contribuindo assim para garantir a segurança energética e diversificar o aprovisionamento energético da União e aumentando, ao mesmo tempo, a utilização das energias renováveis, as capacidades de armazenamento energético e a eficiência energética. A França acrescentou um novo capítulo REPowerEU ao seu plano nacional de recuperação e resiliência, a fim de financiar reformas e investimentos essenciais que contribuam para a consecução dos objetivos REPowerEU.

(4) 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 desse regulamento, 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. 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 França ([5]), que foi alterada em 14 de julho de 2023 nos termos do artigo 18.º, n.º 2, a fim de atualizar a contribuição financeira máxima para o apoio financeiro não reembolsável, bem como para incluir o capítulo REPowerEU ([6]). A disponibilização das parcelas está subordinada à adoção de uma decisão da Comissão, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, que indique 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 nos marcos e metas já cumpridos para a mesma reforma ou o mesmo investimento.

(5) Em 21 de janeiro de 2025, o Conselho, sob recomendação da Comissão, adotou uma recomendação que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da França ([7]). O plano foi apresentado em conformidade com o artigo 11.º e o artigo 36.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (UE) 2024/1263, abrange o período de 2025 a 2029 e apresenta um ajustamento orçamental repartido ao longo de sete anos.

(6) Em 26 de novembro de 2024, a Comissão adotou um parecer sobre o projeto de plano orçamental da França para 2025. Na mesma data, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2025, em que não identificou a França como um dos Estados-Membros em relação aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. A Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2025, 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 ([8]) em 13 de maio de 2025 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 10 de março de 2025.

(7) Em 29 de janeiro de 2025, a Comissão publicou a Bússola para a Competitividade, um quadro estratégico que visa impulsionar a competitividade global da UE nos próximos cinco anos. Esta estratégia identifica os três imperativos transformadores do crescimento económico sustentável: i) inovação, ii) descarbonização e competitividade, e iii) segurança. Para colmatar o défice de inovação, a UE tenciona promover a inovação industrial, apoiar o crescimento das empresas em fase de arranque através de iniciativas como a Estratégia Europeia para as Empresas em Fase de Arranque e as Empresas em Fase de Expansão, e promover a adoção de tecnologias avançadas, como a inteligência

([3]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de fevereiro de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755 e a Diretiva 2003/87/CE (JO L 63 de 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Decisão de Execução do Conselho, de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da França (ST 10162/21; ST 10162/21 ADD 1).

([6]) Decisão de Execução do Conselho, de 14 de julho de 2023, que altera a Decisão de Execução de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da França (ST 11150/23; ST 11150/23).

([7]) Recomendação do Conselho de 21 de janeiro de 2025 que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da França (JO C, C/2025/659, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/659/oj).

([8]) Recomendação do Conselho, de 13 de maio de 2025, sobre a política económica da área do euro (JO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

artificial e a computação quântica. Tendo em vista uma economia mais ecológica, a Comissão delineou um abrangente Plano de Ação para Energia a Preços Acessíveis e um Pacto da Indústria Limpa, assegurando que a transição para energias limpas continue a ser eficaz em termos de custos e favorável à competitividade, em especial para os setores com utilização intensiva de energia, e seja um motor de crescimento. A fim de reduzir as dependências excessivas e aumentar a segurança, a União está empenhada em reforçar as parcerias comerciais mundiais, diversificar as cadeias de abastecimento e garantir o acesso a matérias-primas críticas e a fontes de energia limpa. Estas prioridades assentam em facilitadores horizontais, nomeadamente a simplificação regulamentar, o aprofundamento do mercado único, o financiamento da competitividade e a criação de uma União da Poupança e dos Investimentos, a promoção das competências e de empregos de qualidade e uma melhor coordenação das políticas da UE. A Bússola para a Competitividade está em consonância com o Semestre Europeu e assegura a coerência das políticas económicas dos Estados-Membros com os objetivos estratégicos da Comissão, criando uma abordagem unificada da governação económica que promove o crescimento sustentável, a inovação e a resiliência em toda a União.

(8) Em 2025, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a desenvolver-se paralelamente à execução do MRR. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência continua a ser essencial para a realização das prioridades estratégicas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos ajudam a responder eficazmente à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país correspondentes formuladas nos últimos anos. Essas recomendações específicas por país continuam a ser igualmente pertinentes para a avaliação dos planos de recuperação e resiliência alterados em conformidade com o artigo 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(9) As recomendações específicas por país de 2025 abrangem os principais desafios de política económica que não são suficientemente abordados pelas medidas incluídas nos planos de recuperação e resiliência, tendo em conta os desafios relevantes identificados nas recomendações específicas por país de 2019-2024.

(10) Em 4 de junho de 2025, a Comissão publicou o relatório específico de 2025 relativo à França. Nesse relatório, avaliou os progressos realizados pela França em resposta às recomendações específicas por país pertinentes e fez o balanço da execução, pela França, do seu plano de recuperação e resiliência. Com base nesta análise, o relatório específico identificou os desafios mais prementes que a França enfrenta. O relatório avaliou igualmente os progressos realizados pela França na execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da União para 2030 em matéria de emprego, competências e redução da pobreza e da exclusão social, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

Avaliação do relatório anual de progresso

(11) Em 21 de janeiro de 2025, o Conselho recomendou as seguintes taxas máximas de crescimento das despesas líquidas para a França: 0,8 % em 2025, 1,2 % em 2026, 1,2 % em 2027, 1,2 % em 2028 e 1,1 % em 2029, o que corresponde às taxas máximas de crescimento cumulativas, calculadas por referência a 2023, de 4,6 % em 2025, 5,8 % em 2026, 7,1 % em 2027, 8,4 % em 2028 e 9,5 % em 2029. Em 2025-2029, estas taxas máximas de crescimento das despesas líquidas coincidem com a trajetória corretiva prevista no artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, tal como recomendado pelo Conselho em 21 de janeiro de 2025, com vista a pôr termo à situação de défice excessivo ([9]). Em 30 de abril de 2025, a França apresentou o seu relatório anual de progresso ([10]) sobre as medidas adotadas em resposta à Recomendação do Conselho de 21 de janeiro de 2025 com vista a pôr termo à situação de défice excessivo, a execução do conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação do período de ajustamento e a execução de reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados nas recomendações específicas por país do Semestre Europeu. O relatório anual de progresso reflete igualmente os relatórios semestrais da França sobre os progressos realizados na consecução do seu plano de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(12) A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e as suas repercussões constituem um desafio existencial para a União Europeia. A Comissão recomendou que a cláusula de derrogação nacional do Pacto de Estabilidade e Crescimento fosse ativada de forma coordenada, a fim de apoiar os esforços da UE para alcançar um aumento rápido e significativo das despesas com a defesa, tendo esta proposta sido acolhida favoravelmente pelo Conselho Europeu de 6 de março de 2025.

(13) Com base nos dados validados pelo Eurostat ([11]), o défice das administrações públicas da França aumentou de 5,4 % do PIB em 2023 para 5,8 % em 2024, enquanto a dívida pública subiu de 109,8 % do PIB no final de 2023 para 113,0 % no final de 2024. De acordo com os cálculos da Comissão, esta evolução corresponde a uma taxa de

([9]) Recomendação do Conselho com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo na França, ST 5033/1/25.
([10]) Os relatórios anuais de progresso de 2025 estão disponíveis em: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=pt.
([11]) Euroindicadores do Eurostat, 22.4.2025.

crescimento das despesas líquidas de 3,1 % em 2024. No relatório anual de progresso de 2025, a França estima que o crescimento das despesas líquidas em 2024 se situou em 3,3 %. Com base nas estimativas da Comissão, a orientação orçamental ([12]), que inclui as despesas financiadas tanto a nível nacional como da UE, foi globalmente neutra em 2024.

(14) De acordo com o relatório anual de progresso, o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais da França prevê um crescimento do PIB real de 0,7 % em 2025 e de 1,2 % em 2026 ([13]), enquanto a inflação medida pelo IPC deverá situar-se em 1,4 % em 2025. Nas suas previsões da primavera de 2025, a Comissão aponta para um crescimento do PIB real de 0,6 % em 2025 e de 1,3 % em 2026 e para uma inflação medida pelo IHPC de 0,9 % em 2025 e de 1,2 % em 2026.

(15) Segundo o relatório anual de progresso, o défice das administrações públicas deverá diminuir para 5,4 % do PIB em 2025, enquanto o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar para 116,2 % até ao final de 2025. Esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 0,9 % em 2025. As previsões da primavera de 2025 da Comissão apontam para um défice das administrações públicas de 5,6 % do PIB em 2025. A diminuição do défice em 2025 reflete principalmente o impacto das medidas de aumento das receitas estimado em cerca de 0,5 % do PIB, juntamente com medidas de redução das despesas, principalmente no consumo público e nas transferências sociais, no valor de quase 0,3 % do PIB. Estas medidas mais do que compensam o aumento previsto das despesas com prestações de desemprego e o aumento dos pagamentos de juros sobre a dívida pública. De acordo com os cálculos da Comissão, esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 0,9 % em 2025. Com base nas estimativas da Comissão, a orientação orçamental, que inclui as despesas financiadas a nível nacional e da UE, deverá ser contracionista, em 0,9 % do PIB, em 2025. Prevê-se que o rácio dívida pública/PIB aumente para 116,0 % até ao final de 2025. O aumento do rácio dívida pública/PIB em 2025 reflete principalmente o elevado défice primário previsto.

(16) As previsões da primavera de 2025 da Comissão apontam para que as despesas das administrações públicas financiadas por apoio não reembolsável («subvenções») do Mecanismo de Recuperação e Resiliência representem 0,1 % do PIB em 2025, contra 0,1 % do PIB em 2024. As despesas financiadas por apoio não reembolsável do Mecanismo de Recuperação e Resiliência permitem realizar investimentos de elevada qualidade e executar reformas conducentes à melhoria da produtividade, sem impacto direto no saldo e na dívida das administrações públicas da França.

(17) As despesas das administrações públicas no domínio da defesa na França ascenderam a 1,7 % do PIB em 2021, a 1,8 % do PIB em 2022 e a 1,8 % do PIB em 2023 ([14]). De acordo com as previsões da primavera de 2025 da Comissão, as despesas com a defesa deverão atingir 1,9 % do PIB tanto em 2024 como em 2025, o que corresponde a um aumento de 0,2 pontos percentuais do PIB em comparação com 2021.

(18) De acordo com as previsões da primavera de 2025 da Comissão, na França as despesas líquidas deverão crescer 0,9 % em 2025 e, cumulativamente, 4,1 % em 2024 e 2025. Com base nas mesmas previsões, o crescimento das despesas líquidas da França em 2025 deverá ser superior à taxa máxima de crescimento recomendada estabelecida pela trajetória corretiva, correspondendo a um desvio ([15]) de 0,1 % do PIB em termos anuais. O desvio previsto não excede o limiar de 0,3 % do PIB relativo ao desvio anual, para além do qual haveria uma forte presunção de ausência de medidas eficazes. Considerando 2024 e 2025 em conjunto, prevê-se que a taxa de crescimento cumulativa das despesas líquidas seja inferior à taxa máxima de crescimento recomendada. Por conseguinte, a aplicação à França do procedimento relativo aos défices excessivos está suspensa. Ao mesmo tempo, a França é convidada a estar pronta a tomar novas medidas para dar cumprimento à trajetória corretiva. Será efetuada uma avaliação mais completa quando estiverem disponíveis os dados da execução orçamental.

(19) Segundo o relatório anual de progresso, o défice das administrações públicas deverá diminuir para 4,6 % do PIB em 2026, enquanto o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar para 117,6 % até ao final de 2026. Após 2026, prevê-se que o défice das administrações públicas diminua gradualmente para 4,1 % do PIB em 2027, 3,4 % do PIB em 2028, e 2,8 % do PIB em 2029. Por seu lado, após 2026, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar para 118,1 % do PIB em 2027 e depois diminuir gradualmente para 117,8 % em 2028 e 117,2 % em 2029. Com base nas medidas políticas já conhecidas à data da finalização das previsões, as previsões da primavera de 2025

([12]) A orientação orçamental é definida como uma medida da variação anual da situação orçamental subjacente das administrações públicas. Visa avaliar o impulso económico decorrente das políticas orçamentais financiadas tanto a nível nacional como pelo orçamento da UE. A orientação orçamental é medida como a diferença entre: i) o crescimento potencial a médio prazo e ii) a variação das despesas primárias líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas, incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União.

([13]) Em todos os anos, o crescimento do PIB comunicado no relatório anual de progresso é corrigido de sazonalidade e de efeitos de calendário.

([14]) Eurostat, despesas públicas de acordo com a classificação das funções das administrações públicas (COFOG). Devido às diferenças metodológicas entre as definições da COFOG e da OTAN, as despesas baseadas na definição da COFOG podem diferir das despesas baseadas na definição da OTAN.

([15]) A partir de 2026, estes valores constarão da conta de controlo estabelecida no artigo 22.º do Regulamento (UE) 2024/1263.

da Comissão apontam para um défice das administrações públicas de 5,7 % do PIB em 2026. O aumento do défice em 2026 reflete principalmente o cenário de políticas inalteradas e o aumento dos pagamentos de juros sobre a dívida pública. Esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 2,5 % em 2026. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental, que inclui as despesas financiadas tanto a nível nacional como da UE, deverá ser globalmente neutra em 2026. A Comissão prevê que o rácio dívida pública/PIB aumente para 118,4 % até ao final de 2026. O aumento do rácio dívida pública/PIB em 2026 reflete principalmente o elevado défice primário previsto.

(20) A recomendação que aprova o plano orçamental-estrutural de médio prazo da França especifica o conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação do período de ajustamento, juntamente com um calendário para a sua execução, incluindo medidas existentes e reforçadas do plano de recuperação e resiliência, tais como o reforço das revisões das despesas, reformas para acelerar a produção de energias renováveis, uma reforma do seguro de desemprego e um aumento das despesas públicas com investigação, bem como reformas e investimentos adicionais, como a racionalização das despesas fiscais e sociais, a reforma das reduções gerais das contribuições para a segurança social, reformas para simplificar o ambiente empresarial e para facilitar a descarbonização da indústria. Tendo em conta as informações fornecidas pela França no seu relatório anual de progresso, a Comissão considera que as reformas e os investimentos que justificam uma prorrogação cuja conclusão estava prevista até 30 de abril de 2025 foram executados, com exceção da reforma das reduções gerais das contribuições para a segurança social em relação ao salário mínimo (SMIC), que proporcionou poupanças ligeiramente inferiores às previstas.

(21) As despesas fiscais na França são numerosas e criam uma carga orçamental pesada. Estima-se que as 467 despesas fiscais do projeto de orçamento para 2024 tenham ascendido a 83,3 mil milhões de EUR (2,9 % do PIB), o que representa cerca de um quarto das receitas totais do Estado. De acordo com o Tribunal de Contas francês, o custo orçamental final das despesas fiscais em 2024 implica uma derrapagem de 4,55 mil milhões de EUR em comparação com o seu custo estimado inicial, o que, de facto, prolonga a sua tendência ascendente em termos reais desde 2013, apesar de muitas tentativas para controlar o seu custo e número. Além disso, os custos acima referidos não incluem as despesas fiscais relacionadas com o imposto sobre o valor acrescentado devolvido às administrações locais e à segurança social. As maiores despesas fiscais, de acordo com o seu impacto orçamental na lei orçamental de 2024, são o crédito fiscal à investigação (*crédit d'impôt en faveur de la recherche*, 7,9 mil milhões de EUR), o crédito fiscal para os trabalhadores ao domicílio (*crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile*, 6,7 mil milhões de EUR), o subsídio de 10 % sobre as pensões e regimes de reforma (*abattement de 10 % sur les pensions et retraites*, 4,8 mil milhões de EUR), a isenção dos montantes pagos pela participação dos salários nos lucros da empresa, a repartição das mais-valias, os planos de incentivos à poupança dirigidos aos trabalhadores e os planos de poupança-reforma (2,8 mil milhões de EUR) e a taxa de 10 % para obras de melhoramento, conversão, remodelação e manutenção (*taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien*, 2,2 mil milhões de EUR). Em contrapartida, há numerosas despesas fiscais que implicam benefícios individuais limitados, criando simultaneamente uma carga orçamental global considerável, ao passo que, noutros casos, o número de beneficiários é desconhecido, o que dificulta o seu pleno controlo. As despesas fiscais reduzem a eficiência e a transparência do sistema fiscal francês, introduzem um grau significativo de complexidade e, de um modo mais geral, induzem perdas de eficiência na afetação devido à distorção causadas pelas decisões avulsas. A lei de programação plurianual das finanças públicas para 2023-2027, adotada em novembro de 2023, introduziu disposições específicas para limitar o impacto orçamental das despesas fiscais, controlar o seu número e torná-las mais eficientes, visando simultaneamente melhorar a transparência da comunicação ao parlamento no processo orçamental anual. No entanto, as tentativas anteriores revelaram um êxito limitado na redução da complexidade fiscal e dos custos orçamentais associados às despesas fiscais.

(22) Situando-se em 57,1 % do PIB em 2024, a despesa pública da França manteve-se entre as mais elevadas da UE, e 7,5 pontos percentuais acima da média da UE. As previsões da primavera de 2025 da Comissão apontam para uma situação semelhante em 2025 e 2026. Por conseguinte, a consolidação orçamental na França exige uma ação decisiva em matéria de despesa pública. O mecanismo de revisão das despesas, adotado em conjunto com a lei orçamental de 2023, no âmbito do plano de recuperação e resiliência, visa realizar avaliações regulares para identificar as despesas mais eficientes e que favorecem o crescimento, a inclusão social e as transições ecológica e digital, apoiando simultaneamente a consolidação orçamental, alcançando poupanças nas despesas sempre que sejam detetadas ineficiências. No âmbito do seu plano orçamental-estrutural de médio prazo e para apoiar uma prorrogação do período de ajustamento orçamental, a França comprometeu-se a aplicar uma série de medidas para fazer face a este desafio. De acordo com o relatório anual de progresso francês, as revisões das despesas realizadas em 2024 identificaram e geraram poupanças estimadas em 4,3 mil milhões de EUR na lei orçamental de 2025, o que implicaria um progresso substancial na consecução do objetivo do plano orçamental-estrutural de médio prazo francês de poupanças permanentes cumulativas de 8 mil milhões de EUR no período 2025-2027. No futuro, a consolidação orçamental beneficiaria de uma maior integração regular de metas quantificadas de poupança de despesas resultantes das revisões das despesas no futuro planeamento orçamental anual e plurianual.

Principais desafios estratégicos

(23) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (UE) 2021/241 e com o critério 2.2 do anexo V do mesmo regulamento, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. Essas reformas e investimentos deverão contribuir para responder de forma eficaz à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país pertinentes. Tendo em conta este prazo apertado, finalizar a execução efetiva do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, é essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo da França através das transições ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. A Comunicação da Comissão intitulada «NextGenerationEU – Rumo a 2026», adotada em 4 de junho de 2025, clarifica o calendário aplicável para o termo do MRR e fornece orientações aos Estados-Membros com vista a maximizar a execução até 31 de agosto de 2026, nomeadamente sobre a forma de simplificarem ainda mais os seus planos de recuperação e resiliência, estabelece opções fundamentais a ter em conta aquando da revisão desses planos e salienta a importância de um planeamento conjunto e atento antes da apresentação dos últimos pedidos de pagamento em 2026. A participação sistemática das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser essencial a fim de assegurar uma ampla apropriação com vista à execução bem-sucedida do plano de recuperação e resiliência.

(24) A execução dos programas da política de coesão, que incluem o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo para uma Transição Justa (FTJ) e do Fundo Social Europeu Mais (FSE+), acelerou na França. É importante prosseguir os esforços para assegurar a rápida execução destes programas, maximizando simultaneamente o seu impacto no terreno. A França já está a tomar medidas no âmbito dos seus programas da política de coesão para impulsionar a competitividade e o crescimento, reforçando simultaneamente a coesão social. Ao mesmo tempo, continua a enfrentar desafios, nomeadamente a necessidade de tirar melhor partido das oportunidades industriais oferecidas pelas transições ecológica e digital, desafios relacionados com a habitação, sobretudo nos bairros desfavorecidos em zonas urbanas, e a necessidade de melhorar o acesso à água potável e ao saneamento, particularmente nas regiões ultraperiféricas, especialmente em Maiote. Além disso, a fim de reforçar a resiliência social, é necessário prestar especial atenção ao investimento na melhoria de competências e na requalificação para satisfazer as necessidades do mercado de trabalho, com incidência nos grupos mais desfavorecidos, e reforçar as medidas de combate à pobreza e de inclusão social, sobretudo no que diz respeito às crianças. Em conformidade com o artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060, no âmbito da revisão intercalar dos fundos da política de coesão, a França deve proceder a uma revisão de cada programa, tendo em conta, nomeadamente, os desafios identificados nas recomendações específicas por país de 2024. As propostas da Comissão adotadas em 1 de abril de 2025 ([16]) prolongam o prazo para a apresentação de uma avaliação – para cada programa – dos resultados da revisão intercalar para além de 31 de março de 2025. Proporcionam igualmente flexibilidade para ajudar a acelerar a execução dos programas e os incentivos para que os Estados-Membros afetem os recursos da política de coesão a cinco domínios estratégicos prioritários da União – a saber, a competitividade em tecnologias estratégicas, a defesa, a habitação, a resiliência hídrica e a transição energética – e a investimentos em competências em setores prioritários, mantendo simultaneamente a tónica dos programas do FSE+ nas pessoas em situações de maior vulnerabilidade.

(25) A Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP) proporciona a oportunidade de investir numa prioridade estratégica fundamental da UE, reforçando a competitividade da UE. A STEP é canalizada através de 11 fundos da UE existentes. Os Estados-Membros podem igualmente contribuir para o programa InvestEU, apoiando investimentos em domínios prioritários. A França poderia otimizar a utilização destas iniciativas para apoiar o desenvolvimento ou fabrico de tecnologias críticas, incluindo tecnologias limpas e eficientes em termos de recursos.

(26) Para além dos desafios económicos e sociais abordados no plano de recuperação e resiliência e por outros fundos da UE, a França deverá enfrentar eficazmente os desafios remanescentes relacionados com os encargos regulamentares e administrativos, a intensidade da I&D das empresas, a eficácia da colaboração entre empresas e universidades, a digitalização das pequenas e médias empresas (PME), a descarbonização dos transportes e dos edifícios, a implantação das energias renováveis e os investimentos conexos na rede elétrica e no armazenamento, a escassez de competências, o sistema educativo, a profissão docente e a pobreza infantil.

(27) Tal como estabelecido na Bússola para a Competitividade, todas as instituições da UE, nacionais e locais devem envidar os maiores esforços para elaborar regras mais simples e melhorar a celeridade dos procedimentos administrativos. A Comissão estabeleceu objetivos ambiciosos de redução dos encargos administrativos: pelo menos 25 % para todas as empresas e, no caso das PME, pelo menos 35 %; além disso, criou novos instrumentos para alcançar estes objetivos, incluindo testes de esforço sistemáticos do acervo legislativo da UE e o reforço do diálogo entre as partes interessadas. Para corresponder a esta ambição, a França deverá igualmente tomar novas medidas. 84 % das empresas consideram que a complexidade dos procedimentos administrativos constitui um

([16]) Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 no respeitante a medidas específicas para fazer face a desafios estratégicos no contexto da revisão intercalar, COM(2025) 123 final.

problema para a sua atividade na França ([17]). A França adotou várias reformas destinadas a reduzir os encargos administrativos ([18]) e a acelerar a ação pública ([19]). Estes esforços contribuíram potencialmente para reduzir a perceção de que a regulamentação empresarial constitui um obstáculo a longo prazo ao investimento, tal como indicado pela diminuição das empresas que consideram a regulamentação um obstáculo importante (de 25 % em 2019 e 22 % em 2020 para 19,7 % em 2024). Além disso, a França melhorou a sua posição em relação à média da UE desde 2019 ([20]). No âmbito do seu plano orçamental-estrutural de médio prazo e para apoiar uma prorrogação do período de ajustamento orçamental, a França comprometeu-se a aplicar uma série de reformas para fazer face a este desafio. No entanto, são necessárias medidas adicionais para resolver totalmente o desafio dos encargos regulamentares e administrativos. De acordo com a avaliação da Comissão ([21]) e os indicadores da OCDE, de 2023, sobre a regulamentação do mercado de produtos, para o comércio retalhista e os serviços às empresas, muitos dos quais são profissões regulamentadas, as restrições regulamentares continuam a ser mais elevadas em França do que noutros Estados-Membros. A reformulação dos requisitos em matéria de acesso e exercício de atividades no setor dos serviços iria estimular a inovação, a concorrência e a mobilidade profissional, tendo um impacto económico global positivo ([22]). A redução das restrições ao comércio retalhista, como os requisitos de registo, as autorizações e as restrições operacionais, incluindo em matéria de vendas, poderia ajudar a melhorar as operações comerciais e beneficiar os consumidores através de preços competitivos e de uma escolha mais ampla de produtos.

O sistema global de licenciamento e autorização, embora menos oneroso do que a média da UE, poderia ser melhorado através da adoção de boas práticas, incluindo revisões regulares das autorizações e licenças, a fim de avaliar a sua necessidade.

(28) Embora a França tenha a percentagem mais elevada de apoio público à I&D das empresas ([23]) na UE (mais do dobro da média da UE, tanto para o apoio público total como para a sua componente de incentivos fiscais), a intensidade de I&D das empresas em França está a estagnar e manteve-se ligeiramente abaixo da média da UE em 2023. Concretamente, está em vigor um crédito fiscal dispendioso para a investigação (7,9 mil milhões de EUR em 2024), embora as avaliações tenham revelado deficiências importantes ([24]). Designadamente, a avaliação realizada pela Comissão Nacional de Avaliação das Políticas de Inovação em 2021 indicou que o regime não teve efeitos significativos nas empresas de maior dimensão, apesar de metade do apoio ter sido para elas transferido. Conforme recomendado pela Inspeção-Geral das Finanças (*Inspection Générale des Finances*) em março de 2024 ([25]), na lei orçamental de 2025, o regime de crédito fiscal à investigação foi, em certa medida, recentrado nas despesas de I&D, nomeadamente através da exclusão das despesas relacionadas com a vigilância tecnológica e a propriedade intelectual da base de despesas elegíveis.

Além disso, a duplicação da base fiscal aplicável à contratação de investigadores pós-doutoramento ao abrigo do regime foi descontinuada. Embora estas medidas devam conduzir a algumas poupanças ([26]) (estimadas em 5 % da despesa fiscal anual com este crédito fiscal), não se prevê que aumentem significativamente os resultados da I&D das empresas, uma vez que apenas alteram marginalmente o âmbito de aplicação do regime. A afetação de uma maior percentagem dos apoios a PME inovadoras, empresas de média capitalização e empresas em fase de arranque, bem como a facilitação da sua adoção do regime ([27]), poderia impulsionar os esforços de I&D, uma vez que essas

([17]) «*Businesses' attitudes towards corruption in the EU*' [As atitudes das empresas face à corrupção na UE], relatório Flash Eurobarómetro (abril de 2024).
([18]) Lei de 22 de maio de 2019 sobre o crescimento e a transformação das empresas (*Pacte*).
([19]) Lei de 7 de dezembro de 2020 relativa à aceleração e simplificação da ação pública (ASAP).
([20]) Banco Europeu de Investimento, Inquérito Anual ao Investimento do BEI de 2024. Para a UE, é calculada uma média aritmética.
([21]) Comissão Europeia, Indicador das restrições ao comércio retalhista (atualização de 2022), 2024.
([22]) A próxima avaliação pela autoridade francesa da concorrência das reformas relacionadas com as condições de estabelecimento e as tarifas das profissões jurídicas regulamentadas está prevista para o verão de 2025.
([23]) O apoio público da França à I&D das empresas foi de 0,45 % do PIB em 2021, em comparação com a média da UE de 0,2 %. Em 2021, os incentivos fiscais à I&D representaram uma perda de receitas de 0,28 % do PIB na França, em comparação com a média da UE de 0,1 %. A intensidade da I&D das empresas francesas situou-se em 1,44 % em 2023 (ao mesmo nível de 2012), abaixo da média da UE (1,49 %).
([24]) OCDE (2020), «*How effective are R&D tax incentives? New evidence from the OECD microBeRD project*», Direção da Ciência, Tecnologia e Inovação, OCDE, Paris.
Conseil d'analyse économique (2022), Focus n.º 090-2022 «*Renforcer l'impact du Crédit d'impôt recherche*», Philippe Aghion, Nicolas Chanut e Xavier Jaravel.
([25]) Inspeção-Geral das Finanças, «*Revue de dépenses: les aides aux entreprises*», março de 2024, disponível em: https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2024/2023-M-105-03%20Rapport%20Aides%20aux%20entreprises.pdf.
([26]) As poupanças são estimadas em 5 % (Relatório Geral n.º 144 (2024-2025), volume II, fascículo 1, depositado em 21 de novembro de 2024, disponível em: Projet de loi de finances pour 2025: Les conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances) – Sénat).
([27]) Lignau (DGE, 2024) comunicou que, entre as empresas em fase de arranque criadas desde 2016, apenas 44 % beneficiaram do regime de crédito fiscal à investigação em 2017-2021, embora o tenham utilizado mais do que outros regimes, como o estatuto de jovem empresa inovadora ou o crédito fiscal à inovação.

empresas estão mais condicionadas do ponto de vista financeiro. Outras medidas em vigor para apoiar a inovação incluem, em particular, o crédito fiscal à inovação e o estatuto de jovem empresa inovadora (*Jeunes Entreprises Innovantes*), que proporciona benefícios sociais e fiscais às empresas em fase de arranque que cumpram critérios específicos de intensidade de I&D e de crescimento. Essas medidas estão mais orientadas para as PME, mas dispõem de um orçamento muito inferior (cerca de 332 milhões de EUR para o crédito fiscal à inovação e 314 milhões de EUR para as despesas fiscais e sociais que beneficiam as jovens empresas inovadoras ([28]) em 2024). Os benefícios decorrentes do acesso a essas medidas mais específicas foram reduzidos de forma mais significativa, em termos proporcionais, do que o crédito fiscal à investigação, nos termos das alterações introduzidas pela lei orçamental de 2025 e pela Lei de Financiamento da Segurança Social para 2025.

(29) A criação de laços mais estreitos entre a ciência e as empresas, nomeadamente através de sistemas de transferência de conhecimentos e de tecnologias, é fundamental para gerar inovação. No entanto, a complexidade do ecossistema francês de transferência de tecnologias e valorização da investigação, tal como salientado no relatório de avaliação de 2019 sobre o programa «Investimentos para o futuro», representa um obstáculo significativo. A França regista uma pontuação significativamente inferior à média da UE no que se refere à I&D pública financiada por empresas, uma situação que não melhorou desde 2019. A forte segmentação do ecossistema e o desempenho insuficiente dos principais intervenientes, como as empresas de aceleração da transferência de tecnologias (*Sociétés d'accélération du transfert de technologies*, SATT), os institutos de investigação tecnológica (*Instituts de Recherche Technologique*) e os institutos hospitalares universitários (*Instituts Hopitalo-Universitaires*) são motivo de preocupação ([29]). No entanto, desde 2019, não foi realizada qualquer reforma importante do modelo SATT. Mais recentemente, em 2023, a iniciativa polos universitários de inovação (*pôles universitaires d'innovation*) foi introduzida para reforçar os ecossistemas de inovação locais, com base em organizações e regimes existentes. Para melhorar os resultados da inovação, é necessário aumentar a eficácia do ecossistema de transferência de conhecimentos e tecnologias. Este objetivo pode ser alcançado, visando resultados concretos, como um aumento considerável do número de registos de patentes, da proteção da propriedade intelectual e da criação de empresas. A simplificação do ecossistema, por exemplo através da racionalização dos papéis das entidades existentes ou do reforço da colaboração entre elas, poderia também produzir melhores resultados.

(30) Embora a integração das tecnologias digitais deva permitir às empresas melhorar os seus produtos e serviços e impulsionar a competitividade, as PME francesas continuam a registar um atraso em termos de digitalização, com apenas 68,5 % a atingir um nível básico de intensidade digital em 2024, abaixo da média da UE de 72,9 %. Esta lacuna é igualmente significativa à luz da meta da Década Digital da UE de 90 % até 2030. Por exemplo, a percentagem de PME francesas que realizam vendas eletrónicas é inferior à média da UE (17,6 % e 23,1 %, respetivamente), o que contrasta com uma percentagem significativamente mais elevada de consumidores franceses, de todos os grupos etários, que compram bens ou serviços em linha em comparação com a média da UE. Além disso, a adoção de tecnologias digitais avançadas, como a inteligência artificial (IA) e os serviços de computação em nuvem entre as empresas francesas, em especial as PME, fica aquém da média da UE. Tendo em conta as atuais taxas de adoção, a meta da UE de ter 75 % das empresas a utilizar serviços de computação em nuvem, realizar análises de megadados ou utilizar IA parece estar longe de ser atingida. Em setembro de 2018, a França pôs em prática o plano de transformação digital centrado na indústria, abrangendo medidas até 2023 e ascendendo a 1,3 mil milhões de EUR, incluindo uma subvenção para a adoção de novas tecnologias digitais avançadas por parte de PME e empresas de média capitalização industriais, financiado ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência da UE ([30]). Em 2018, a França adotou a sua estratégia nacional para a IA. Paralelamente, a France Num, a principal iniciativa pública para a transformação digital das PME, foi criada em 2018 e tem sido reforçada desde então. Fornece diagnósticos e formação e indica uma rede de parceiros dispostos a apoiar as empresas nos seus esforços de digitalização.

No entanto, o seu papel de mera intermediária, estabelecendo uma ligação entre as empresas e fornecedores de soluções digitais e atuando como centro de documentação, limita a sua capacidade de ter um impacto direto na digitalização das PME. Além disso, a existência de mais de 100 auxílios financeiros territoriais diferentes, com critérios de elegibilidade diferentes, e a multiplicidade de autoridades competentes complicam o panorama das PME que procuram apoio ([31]). Justifica-se assim melhorar a eficácia do apoio público à digitalização. Seria benéfico simplificar os regimes de apoio disponíveis e alinhar melhor o tipo de apoio com as necessidades das empresas,

([28]) Projeto de lei orçamental para 2024: relatórios legislativos sobre investigação e ensino superior. Relatório Geral n.º 128 (2023-2024), volume III, anexo 24, depositado em 23 de novembro de 2023, disponível em: Projet de loi de finances pour 2024: Recherche et enseignement supérieur – Sénat.
Ver também o Estado do ensino superior, da investigação e da inovação em França 2024, n.º 17, junho de 2024, tópico n.º 23, disponível em: Les jeunes entreprises innovantes – état de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France nº17.

([29]) Comité de acompanhamento dos investimentos orientados para o futuro. Avaliação da primeira fase do programa de investimentos orientados para o futuro (PIA, 2009-2019), novembro de 2019, disponível em: *Le PIA, un outil à préserver, une ambition à refonder.*

([30]) Direction Générale des Entreprises, «*La numérisation des entreprises industrielles en France: un soutien à la demande et à l'offre de solutions technologiques*», Les Thémas de la DGE, n.º 24, novembro de 2024, p. 8.

([31]) Senado, sessão extraordinária 2018-2019, Relatório de informação elaborado em nome da delegação de empresas sobre o apoio à transição digital das PME: como pode a França recuperar o atraso?, de Pascale Gruny (senadora), disponível em: Projet de loi de finances pour 2021: Économie – Sénat.

favorecendo simultaneamente as tecnologias mais suscetíveis de impulsionar o crescimento da produtividade ([32]), como a IA. Além disso, a introdução de uma classificação de qualidade para os fornecedores de soluções digitais constantes da rede da France Num, possivelmente baseada nas reações dos utilizadores, poderia ajudar as PME a tomar decisões com conhecimento de causa.

(31) O cabaz elétrico da França continua a ser, em grande medida, descarbonizado, graças à sua produção de energia nuclear. Tirando o período da COVID-19, durante o qual as emissões de gases com efeito de estufa (GEE) diminuíram artificialmente, a França vinha a reduzir de forma constante as suas emissões brutas de GEE em mais de 3 % por ano desde 2019. Esta tendência descendente permitiu ao país cumprir o seu segundo orçamento de carbono (2019-2023), tal como estabelecido na segunda estratégia hipocarbónica nacional, que visa alcançar uma redução de 40 % até 2030 (em comparação com 1990). Entre 2022 e 2023, a França acelerou mesmo os seus esforços de descarbonização, atingindo uma redução de 5,8 % das emissões brutas. No entanto, esta dinâmica abrandou significativamente em 2024: de acordo com as estimativas do Citepa ([33]), as emissões diminuíram 1,8 %, atingindo 366 $MtCO_2eq$, muito aquém da redução anual necessária para alcançar a sua ambição climática. Para se manter alinhada com o próximo orçamento de carbono (2024-2028) no âmbito da terceira estratégia hipocarbónica nacional (SNBC-3), que apoia a meta do país para 2030 de reduzir para metade as emissões brutas de GEE, a França tem de reduzir as suas emissões em 5 % por ano até 2030.

Embora o setor da energia e a indústria mantenham a sua trajetória de redução das emissões, os setores dos transportes e da construção carecem de esforços adicionais para cumprir o terceiro orçamento de carbono no âmbito da estratégia SNBC-3. Os transportes continuam a ser a principal fonte de emissões de GEE ([34]) em França e o único setor cujas emissões aumentaram entre 1990 e 2023. Em 2024, de acordo com as estimativas mais recentes do Citepa, as emissões de GEE do setor dos transportes diminuíram menos de 1 % em comparação com 2023. A aceleração da descarbonização do transporte rodoviário, em particular, que representa uma percentagem muito significativa das emissões totais dos transportes ([35]), é essencial para cumprir as metas de redução das emissões, tanto para o transporte de passageiros como de mercadorias. Para que a percentagem de veículos com nível nulo de emissões continue a aumentar a bom ritmo, são necessários incentivos e regimes de apoio adequados, juntamente com a implantação das infraestruturas necessárias, prestando especial atenção aos utilizadores vulneráveis de transportes ([36]) e aos veículos pesados. Em França, o transporte de mercadorias continua a ser essencialmente rodoviário (85 %), com o transporte ferroviário e por vias navegáveis interiores a representar apenas 10 % e 2 %, respetivamente, valores que se situam abaixo das médias da UE ([37]). Para apoiar uma transferência modal do transporte rodoviário para o transporte ferroviário e por vias navegáveis interiores, a França tem de concluir a rede transeuropeia de transportes (RTE-T) para aumentar a capacidade e a densidade da rede. Acelerar a implantação do Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário, atualmente operacional em apenas 10 % da sua rede RTE-T de base ([38]), melhoraria também a interoperabilidade, a eficiência e a segurança do sistema ferroviário da UE. As vias navegáveis interiores também oferecem um elevado potencial de descarbonização e podem ser mais exploradas, melhorando a interoperabilidade dos serviços de informação fluvial, a disponibilidade de dados e a densidade dos terminais.

(32) O consumo de energia final do setor residencial estagnou desde 2015, e as emissões de GEE dos edifícios residenciais e terciários diminuíram apenas 1,1 % em 2024, em comparação com 2023, de acordo com as estimativas mais recentes (do Citepa). A França regista atrasos no ritmo da renovação energética dos edifícios e na substituição das caldeiras a petróleo e gás por soluções mais limpas, como bombas de calor, em comparação com os planos nacionais ([39]). O país tem de intensificar os seus esforços para colmatar as disparidades, a fim de alcançar um contributo significativo para a sua meta de redução do consumo de energia dos edifícios para 2030, em consonância com a estratégia SNBC-3. Para apoiar a procura de renovação energética, seria benéfico simplificar os regimes nacionais e estabilizar o seu financiamento, nomeadamente através da mobilização de financiamento privado, prestando especial atenção aos agregados familiares mais vulneráveis e às renovações em profundidade.

([32]) Rapport CNP (2025) | Un monde en mutation – Productivité, compétitivité et transition numérique, p. 188.
([33]) O Citepa (*Centre Interprofessionnel Technique d'Études de la Pollution Atmosphérique*) é a organização francesa mandatada para elaborar os inventários nacionais de gases com efeito de estufa e de poluição atmosférica apresentados à ONU e à UE.
([34]) Representando 34 % das emissões totais (excluindo as bancas internacionais, como a aviação e o transporte marítimo internacionais).
([35]) Em 2023, foi responsável por 94 % das emissões do setor dos transportes, excluindo as bancas internacionais, como a aviação e o transporte marítimo internacionais (Livre | Chiffres clés du climat 2024, p. 56).
([36]) Tal como definidos no Regulamento (UE) 2023/955 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, que cria o Fundo Social em matéria de Clima e que altera o Regulamento (UE) 2021/1060, ou seja, utilizadores de transportes que gastam uma grande parte dos seus rendimentos em energia e transportes e que, em certas regiões, não têm acesso a soluções alternativas de mobilidade e transporte a preços acessíveis e poderão não dispor de capacidade financeira para investir na redução do consumo de combustíveis fósseis.
([37]) Na UE, em 2022, o transporte ferroviário de mercadorias representou 16,6 % e o transporte por vias navegáveis interiores 4,9 %.
([38]) Em contraste, por exemplo, com a Bélgica (79 %) e a Espanha (27 %).
([39]) Conforme salientado pelo Secretariado-Geral do Planeamento Ecológico (SGPE) em dezembro de 2024, (Les Rencontres avec les partenaires du SGPE, dezembro de 2024, p. 11).

(33) Em 2023, a França ainda se encontrava abaixo da sua meta vinculativa para 2020 em matéria de energias renováveis ([40]). No âmbito do seu plano orçamental-estrutural de médio prazo e para apoiar uma prorrogação do período de ajustamento orçamental, a França comprometeu-se a aplicar uma reforma para fazer face a este desafio. No entanto, os compromissos assumidos não seriam suficientes para o resolver totalmente. Em especial, embora anteriormente a França tenha fixado uma meta para as energias renováveis para 2030 na Lei da Energia e do Clima de 2019, carece agora de um compromisso firme e atualizado para cumprir as atuais metas da UE para 2030. Esta situação, aliada a atrasos na aplicação das novas regras de licenciamento, cria incerteza para os investidores. Em contrapartida, proporcionar essa certeza atrairia novos investimentos, estimularia a criação de emprego a nível local e impulsionaria a produção de tecnologias verdes, o que contribuiria para a prosperidade do mercado francês. O país precisa de acelerar o processo de licenciamento e adotar vários atos de execução ao abrigo da lei francesa relativa à aceleração da produção de energias renováveis. O processo de designação de «zonas de aceleração da implantação de energias renováveis» é lento: cerca de dois anos após a sua adoção (em julho de 2024), apenas 34 % dos municípios tinham designado «zonas de aceleração da implantação de energias renováveis». Assegurar que as administrações responsáveis pelos processos de autorização dispõem de recursos humanos adequados poderia acelerar este processo. Além disso, continua a ser necessário fixar prazos claros e mais curtos para os projetos fora das «zonas de aceleração da implantação de energias renováveis», bem como introduzir balcões únicos para o licenciamento de energias renováveis.

(34) O crescente deslastre de energias renováveis e as ocorrências de preços negativos em 2023 e 2024 apontam para os constrangimentos das redes elétricas e para uma maior necessidade de flexibilidade do lado da procura e de armazenamento ([41]), incluindo armazenamento térmico. É necessária uma maior implantação dessas soluções de flexibilidade para integrar o aumento dos volumes de energias renováveis na rede e para garantir a segurança do aprovisionamento energético. Os operadores de redes de eletricidade RTE e Enedis anunciaram recentemente grandes planos de investimento para desenvolver a rede nos próximos 15 anos ([42]). No entanto, o plano da RTE ainda se encontra em fase de consulta. Nos últimos anos, a França colocou em serviço projetos de interligação com Itália (Saboia-Piemonte), estando previstos outros projetos ao longo dos próximos anos, como o projeto «*Celtic Interconnector*» e o projeto Golfo da Biscaia. A finalização e a execução atempadas destes planos de investimento facilitariam os investimentos em energias renováveis e acelerariam a descarbonização. É igualmente crucial que o planeamento a longo prazo tenha em conta as interligações com os países vizinhos, em especial com a Península Ibérica, a fim de impulsionar a integração do mercado da UE. O nível de interligação elétrica transfronteiriça da França situava-se, em 2024, abaixo da meta da UE de 15 % ([43]) para 2030.

(35) Embora a percentagem de empresas que comunicaram dificuldades de recrutamento tenha diminuído em 2024 e no primeiro trimestre de 2025 com o abrandamento da economia, de acordo com um inquérito recente, o perfil inadequado dos candidatos continua a ser um dos dois principais obstáculos ao recrutamento, juntamente com a escassez de mão de obra, especialmente em setores determinantes como o setor automóvel e os setores da construção e da prestação de cuidados ([44]). A França investiu significativamente na melhoria de competências e na requalificação dos trabalhadores, com o apoio do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o que conduziu a um ligeiro aumento do número de adultos que participam em ações de formação (49,2 % em 2022 face a 48,4 % em 2016). No entanto, estes programas nem sempre conseguiram aumentar a participação dos trabalhadores pouco qualificados ou mais velhos. Estes programas tiveram também um impacto limitado na participação na formação em setores prioritários (TIC, saúde, construção, transição ecológica). A avaliação de investimentos passados e recentes, como o Plano de Investimento em Competências (*plan d'investissement dans les compétences*), salienta que apenas 25 % da oferta de formação diz respeito a um setor prioritário, enquanto 20 % visa profissões afetadas pela escassez de competências. Além disso, apenas cerca de 25 % dos adultos pouco qualificados participaram em alguma aprendizagem em 2022.

(36) Apesar da elevada despesa pública com a educação, o sistema educativo francês registou recentemente um declínio considerável do desempenho, marcado ainda pelo impacto significativo do contexto socioeconómico dos alunos. Os estudantes franceses do ensino básico e secundário têm um fraco desempenho em matemática e ciências, em comparação com os seus pares da UE ([45]), e a percentagem de alunos de 15 anos com fraco aproveitamento aumentou significativamente desde 2018 em matemática, leitura e ciências ([46]), enquanto a percentagem de alunos com melhor desempenho diminuiu. A França apresenta também algumas das maiores disparidades socioeconómicas da UE. Melhorar o desempenho dos alunos em matéria de competências básicas, desde a mais tenra idade, é fundamental. Embora as primeiras avaliações mostrem que a redução para metade da dimensão das turmas em

([40]) Em 2023, com uma quota de 22,3 % de energias renováveis no seu consumo final bruto de energia, a França ainda se encontrava abaixo da sua meta vinculativa de 23 % em matéria de energias renováveis para 2020.
([41]) Bilan électrique 2024 | RTE.
([42]) RTE présente les grandes orientations de sa stratégie de transformation du réseau de transport d'électricité à l'horizon 2040 | RTE.
([43]) Definida como o quociente entre a capacidade de importação e a capacidade de produção instalada num Estado-Membro.
([44]) France Travail – Enquête besoin en main-d'œuvre 2025.
([45]) *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) de 2023.
([46]) De acordo com o inquérito do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) de 2022, 28,8 % dos jovens de 15 anos na França apresentam um fraco desempenho em matemática, contra 29,5 % na UE, 26,9 % em leitura, contra 26,2 % na UE, e 23,8 % em ciências, contra 24,2 % na UE.

«zonas educativas prioritárias» teve um impacto positivo nos resultados escolares dos estudantes, 70 % dos alunos desfavorecidos frequentam escolas situadas fora das zonas prioritárias e, por conseguinte, não são elegíveis para apoio. A afetação de recursos adicionais de forma mais gradual e a promoção da colaboração entre as escolas desfavorecidas e os intervenientes locais podem ser benéficas para dar resposta às necessidades dos alunos com fraco desempenho ou desfavorecidos. Em 2023, o Ministério da Educação tomou medidas para incentivar uma melhor diversidade social nas escolas públicas e privadas e introduziu uma hora semanal de ensino diferenciado nas disciplinas de francês e matemática para todos os alunos. No entanto, as frequentes mudanças políticas resultaram num tempo insuficiente para a implementação e avaliação e numa apropriação reduzida por parte da comunidade docente. Uma melhor utilização dos dados e avaliações existentes, uma melhor colaboração com a comunidade educativa e o respeito da autonomia pedagógica das escolas e dos professores poderiam ajudar a conceber uma estratégia mais eficaz em matéria de competências básicas.

(37) Embora os professores tenham beneficiado de um aumento salarial em 2023, e seja ainda cedo para avaliar o impacto da medida, subsistem preocupações quanto à atratividade da profissão e aos efeitos da escassez de professores nos resultados escolares. Há cada vez menos candidatos nos concursos públicos de recrutamento em relação ao número de vagas disponíveis, o que os torna menos seletivos, sobretudo na matemática e para professores do ensino básico em algumas regiões educativas ([47]). Vários fatores podem explicar a diminuição da atratividade da profissão. Em 2022, 63 % dos estudantes do ensino pós-secundário referiram as condições de trabalho, incluindo a dimensão das turmas (entre as maiores da UE), a carga de trabalho, as regras de mobilidade e o salário como razões para não quererem ser professores ([48]). Além disso, aumentar a dependência de professores temporários com níveis mais baixos de qualificações e experiência e um acesso mais reduzido à formação do que os professores com vínculo permanente pode afetar a qualidade do ensino. Foram tomadas medidas para melhorar as condições de ensino, incluindo o reforço da formação em francês e matemática para os professores do ensino básico. No entanto, há margem para alargar ainda mais estas medidas, nomeadamente reduzindo a dimensão das turmas, tirando partido da diminuição do número de crianças, alinhando melhor a formação inicial e contínua com a evolução das necessidades de todos os alunos ([49]) e proporcionando aos professores e às escolas uma maior autonomia ([50]). Em especial, o Tribunal de Contas adverte que, na prática, os diretores das escolas têm uma margem limitada para se adaptarem às necessidades dos alunos e às circunstâncias locais ([51]). A consulta dos professores e da comunidade docente em geral sobre os atuais planos de reforma da educação formal poderia também aumentar a apropriação e a atratividade.

(38) As crianças em França enfrentam um risco mais elevado de pobreza e exclusão social em comparação com o resto da população (26,2 % face a 19 % em 2024) e com outros países da UE (26,2 % face a 24,2 % em 2024). O risco de pobreza infantil e de exclusão social também aumentou significativamente nos últimos anos ([52]), apesar de se ter atenuado em 2023 e 2024, e a percentagem de crianças francesas que vivem em famílias desempregadas atingiu 9 % em 2024, uma das taxas mais altas da UE. As famílias monoparentais, muitas vezes lideradas por mães solteiras, enfrentam desafios significativos e específicos para encontrar trabalho ([53]) e, entre as que trabalham, uma em cada cinco estava em risco de pobreza em 2024. Um dos principais obstáculos que enfrentam é o acesso à educação e acolhimento na primeira infância. A França apresenta uma das maiores disparidades da UE no acesso a estruturas de acolhimento entre crianças favorecidas e desfavorecidas (41,6 pontos percentuais face a 15,8 pontos percentuais). Em 2024, 72,6 % das crianças (0-3 anos) que vivem em agregados familiares em risco de pobreza ou exclusão social não beneficiaram de serviços formais de acolhimento de crianças. Embora a percentagem global de crianças com acesso a estruturas de acolhimento seja relativamente elevada em França, a disponibilidade e os custos variam consideravelmente no território francês ([54]). Além disso, as famílias que trabalham fora do horário habitual ou que estão desempregadas têm dificuldades em encontrar estruturas de acolhimento de crianças adequadas ([55]), o que dificulta a procura de emprego e os esforços de formação. Eliminar os obstáculos específicos ao trabalho e melhorar o acesso à educação e acolhimento na primeira infância ajudaria os pais a receber formação, permitindo melhores oportunidades de emprego, e melhoraria os resultados escolares das crianças a curto e longo prazo, com impactos mais fortes nas crianças desfavorecidas ([56]).

([47]) France Stratégie, 2024, Working in Public Service: The Challenge of Attractiveness.
([48]) Cour des comptes, Devenir enseignant: la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés, Rapport public thématique, 2023.
([49]) «*Éducation: comment mieux orienter la dépense publique*», Conseil d'analyse économique, 2025, disponível em: Éducation: comment mieux orienter la dépense publique.
([50]) Lastra-Anadón, C. e S. Mukherjee (2019), «*Cross-country evidence on the impact of decentralisation and school autonomy on educational performance*», Documentos de Trabalho da OCDE sobre Federalismo Orçamental, n.º 26, Publicações da OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/c3d9b314-en.
([51]) Cour des comptes, «*Mobiliser la communauté éducative autour du projet d'établissement*», Rapport public thématique, 2023.
([52]) Na França metropolitana (para a qual dispomos de séries cronológicas comparáveis), a percentagem de crianças em risco de pobreza ou exclusão social aumentou de 24,1 % em 2019 para 25,7 % em 2023.
([53]) Sénat (2024), «*Familles monoparentales: pour un changement des représentations sociétales*».
([54]) CNAF-ONAPE, «*L'accueil des jeunes enfants*» – Edição 2024.
([55]) Cour des comptes, «*La politique d'accueil du jeune enfant*», dezembro de 2024.
([56]) OCDE (2025), «*Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care, Starting Strong*», Publicações da OCDE, Paris https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en.

(39) 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 em 2025 que esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente no contexto dos seus planos de recuperação e resiliência, para dar execução à recomendação sobre a política económica da área do euro para 2025. Relativamente à França e face às recomendações constantes da recomendação de 2025, as recomendações 2, 3, 4 e 5 contribuirão para a execução da primeira recomendação para a área do euro, relativa à competitividade, as recomendações 4 e 5 contribuirão para a execução da segunda recomendação para a área do euro, relativa à resiliência, e a recomendação 1 contribuirá para a execução da terceira recomendação para a área do euro, relativa à estabilidade macroeconómica e financeira.

RECOMENDA QUE a França tome medidas em 2025 e 2026 no sentido de:

1. Reforçar as despesas e a prontidão globais em matéria de segurança e defesa, assegurando ao mesmo tempo a sustentabilidade da dívida, em consonância com as conclusões do Conselho Europeu de 6 de março de 2025. Respeitar as taxas máximas de crescimento das despesas líquidas recomendadas pelo Conselho em 21 de janeiro de 2025, com vista a pôr termo à situação de défice excessivo. Executar o conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação do período de ajustamento, tal como recomendado pelo Conselho em 21 de janeiro de 2025.

2. Tendo em conta os prazos aplicáveis para a conclusão atempada das reformas e dos investimentos nos termos do Regulamento (UE) 2021/241, assegurar a execução efetiva do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU. Acelerar a execução dos programas da política de coesão (FEDER, FTJ e FSE+), aproveitando, se for caso disso, as oportunidades oferecidas pela revisão intercalar. Otimizar a utilização dos instrumentos da UE, incluindo as oportunidades oferecidas pelo programa InvestEU e pela Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa, com vista a reforçar a competitividade.

3. Simplificar ainda mais a regulamentação e reduzir os encargos administrativos e as restrições regulamentares para as empresas, em especial no setor dos serviços. Reforçar a intensidade da I&D das empresas, orientando melhor os regimes de apoio público que incentivam a I&D das empresas e promovem a difusão da inovação, e tornando mais eficaz o ecossistema que apoia a colaboração entre o meio académico e as empresas. Melhorar a digitalização das PME, nomeadamente a eficácia das medidas de apoio público existentes que visam este objetivo.

4. Acelerar a redução das emissões de gases com efeito de estufa, eliminando os obstáculos e proporcionando incentivos para aumentar a procura e a oferta de veículos e modos de transporte com nível baixo de emissões, intensificando a eficiência energética e reduzindo a dependência dos combustíveis fósseis nos edifícios, através do incentivo a renovações profundas. Acelerar a implantação de projetos de energias renováveis, nomeadamente através de uma maior racionalização dos procedimentos de licenciamento e da conclusão da criação das «zonas de aceleração da implantação de energias renováveis». Promover a flexibilidade do lado da procura e as tecnologias de armazenamento, e assegurar um investimento suficiente na capacidade da rede elétrica, incluindo nas interligações transfronteiriças.

5. Continuar a colmatar a escassez de competências, apoiando o acesso à formação para os trabalhadores pouco qualificados e os trabalhadores mais velhos e melhorando a relevância da oferta de formação para o mercado de trabalho. Melhorar os resultados escolares e reduzir as desigualdades na educação, nomeadamente assegurando que todos os estudantes desfavorecidos beneficiem de um melhor apoio educativo. Reforçar a profissão docente, nomeadamente melhorando as condições de trabalho e a formação inicial e contínua dos professores. Prevenir e reduzir a pobreza infantil, eliminando os obstáculos que impedem a integração dos pais no mercado de trabalho e o acesso a educação e acolhimento na primeira infância de qualidade para os agregados familiares mais desfavorecidos.

Feito em Bruxelas, em 8 de julho de 2025.

Pelo Conselho

A Presidente

S. LOSE