COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 23.5.2022
COM(2022) 612 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 da França

{SWD(2022) 612 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 da França

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 macroeconómicos[1], 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) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho[2], 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 a transição 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 [foi] atualizada em [XX] de junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.

(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 conjunto reafirmado na Cimeira Social do Porto, em 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

[1] JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

[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).

2022, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável de 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[3]. 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, que foi adotada em 5 de abril de 2022 pelo Conselho, bem como a 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 e foi adotada pelo Conselho em 14 de março de 2022.

(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, por exemplo, no aumento dos preços da energia e dos produtos alimentares e numa revisão em baixa das perspetivas de crescimento. Os preços mais elevados da energia pesam particularmente sobre os agregados familiares mais vulneráveis, nomeadamente aqueles já se encontram em situação ou em risco de pobreza energética. A UE assiste também a um afluxo sem precedentes de pessoas que fogem da Ucrânia. Neste contexto, a Diretiva Proteção Temporária foi acionada[4] pela primeira vez em 4 de março de 2022, concedendo às pessoas deslocadas da Ucrânia o direito a permanecer legalmente na UE, bem como o acesso à educação e à formação, ao mercado de trabalho, aos cuidados de saúde, a alojamento e à proteção social.

(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 de 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 formuladas nos ciclos do Semestre em 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 recomendações específicas por país emitidas até à data de apresentação do plano alterado.

(5) A cláusula de derrogação de âmbito geral foi ativada e está em vigor desde março de 2020[5]. Na sua comunicação de 3 de março de 2021[6], a Comissão indicou também que a eventual 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 da situação da economia, sendo o nível da atividade económica na UE ou na área do euro, quando comparado com os níveis anteriores à crise (final de 2019), um critério

---

3 Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

4 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.

5 Comunicação da Comissão ao Conselho sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, Bruxelas, COM(2020) 123 final de 20.3.2020.

6 Comunicação da Comissão ao Conselho – Um ano após o início do surto de COVID-19: resposta em termos de política orçamental, Bruxelas, COM(2021) 105 final de 3.3.2021.

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 no parecer do Conselho, de 18 de junho de 2021, sobre o Programa de Estabilidade de 2021, a melhor medida da orientação orçamental é atualmente a variação da despesa primária (líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas), 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 UE, em relação ao crescimento potencial a médio prazo[7]. Transcendendo a orientação global da política orçamental, a fim de avaliar se a política orçamental nacional é prudente e se a sua composição é conducente a uma recuperação sustentável e consentânea com a dupla transição ecológica e digital, convém igualmente prestar atenção à evolução das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19) e dos investimentos financiados a nível nacional[8].

(7) Em 2 de março de 2022, a Comissão adotou uma comunicação que estabelece orientações gerais para a política orçamental em 2023, com o objetivo de apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas[9]. A Comissão indicou que, com base nas perspetivas macroeconómicas das mais recentes previsões do inverno, a transição 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, se afigura adequada em 2023, estando pronta para reagir à evolução da situação económica. A Comissão anunciou que as recomendações orçamentais para 2023 devem continuar a diferenciar 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 apresentadas em 2 de março de 2022, 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 do inverno. Face a estas considerações, a resposta orçamental deverá aumentar o investimento público na transição ecológica e digital e na segurança energética e manter o poder de compra dos agregados familiares mais vulneráveis, a fim de atenuar o impacto do aumento dos preços da energia e ajudar a limitar as pressões inflacionistas devidas a efeitos

---

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 poderão estimular o crescimento potencial.

8 Não financiados por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE.

9 Comunicação da Comissão ao Conselho: Orientações em matéria de política orçamental para 2023, Bruxelas, COM(2022) 85 final de 2.3.2022.

secundários, através de medidas específicas e temporárias; a política orçamental terá de continuar a ser adaptável às circunstâncias em rápida evolução e diferenciada de país para país em função da sua situação orçamental e económica, nomeadamente no que respeita à 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 pertinência, 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 relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da França[10]. A disponibilização das parcelas está subordinada ao financiamento disponível e a uma decisão da Comissão, tomada em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, no sentido de que a França cumpriu satisfatoriamente os objetivos intermédios e metas pertinentes, estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos objetivos intermédios e metas anteriores.

(10) A França apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 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 de 2022 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pela França sobre os progressos realizados na consecução 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[11], no qual avaliou os progressos realizados pelo Estado-Membro em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 2019, 2020 e 2021 e fez o balanço da execução do respetivo plano de recuperação e resiliência, com base no Painel 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 dos grandes objetivos da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

(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[12]. A Comissão concluiu que a França regista desequilíbrios macroeconómicos. As vulnerabilidades prendem-se, em particular, com a elevada dívida pública e com a fraca competitivdade, 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 TFUE no qual analisava a situação orçamental da França, dado que em 2021 o défice das suas administrações públicas excedeu o valor de referência do Tratado, 3 % do PIB, a sua dívida pública excedeu o valor de referência do Tratado, 60 % do

[10] Decisão de Execução do Conselho, de 6 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da França (ST 10162/2021; ST 10162/2021 ADD 1).

[11] Documento de trabalho SWD(2022) 612

[12] Documento de trabalho SWD(2022) 632

PIB, e a França não cumpriu o valor de referência para a redução dessa mesma 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 valor de referência para a redução da dívida implicaria um esforço orçamental demasiado exigente, concentrado no início do período de tempo, que poderia comprometer o crescimento. Por conseguinte, não se justifica, na opinião da Comissão e nas atuais condições económicas excecionais, exigir o cumprimento do valor 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 relevância da eventual abertura de procedimentos desse tipo no outono de 2022.

(14) Em 20 de julho de 2020, o Conselho recomendou que a França adotasse em 2020 e 2021, em consonância com a cláusula de derrogação de âmbito geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitirem, a França prossiga políticas orçamentais destinadas a alcançar uma situação orçamental prudente no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento. Com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da França diminuiu de 8,9 % do PIB em 2020 para 6,5 % em 2021. A resposta de política orçamental da França apoiou a recuperação económica em 2021, ao passo que as medidas temporárias de apoio de emergência diminuíram de 3,3 % do PIB em 2020 para 2,6 % em 2021. As medidas adotadas 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 setor dos cuidados de saúde, não foram temporárias nem acompanhadas de medidas compensatórias. Com base nos dados validados pelo Eurostat, a dívida das administrações públicas situou-se em 112,9 % do PIB em 2021.

(15) Com base nas medidas políticas já conhecidas na respetiva data de referência, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um défice orçamental 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 109,1 % em 2023. Com base na análise da Comissão, os riscos para a sustentabilidade da dívida afiguram-se elevados a médio prazo.

Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2022, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) é estimado em 1,0 %. Esta estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas que se inserem no plano de recuperação e resiliência e que poderão impulsionar o crescimento económico 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 apoio de emergência diminuam de 2,6 % do PIB em 2021 para 0,4 % em 2022. O défice orçamental é afetado pelas medidas adotadas para contrariar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia, que nas previsões da primavera de 2022 da Comissão têm um custo estimado de 0,7 % do PIB em 2022 e deverão ser

suprimidas em 2023[13]. Estas medidas consistem principalmente em 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 em subsídios para as empresas com utilização intensiva de energia. Estas medidas foram anunciadas como temporárias. Se, contudo, os preços da energia permanecerem elevados também em 2023, algumas destas medidas poderão ser prorrogadas. Algumas destas medidas, nomeadamente o limite máximo geral dos preços da eletricidade e do gás, bem como um desconto totalmente subvencionado sobre os combustíveis, não são medidas orientadas. O défice orçamental é igualmente afetado pelos custos da concessão de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia, custos esses que, segundo as previsões da Comissão da primavera de 2022, representam 0,1 % do PIB em 2022 e 0,1 % em 2023[14].

(17) Em 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, a França[15] utilizasse o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente. O país deveria além disso preservar os investimentos financiados a nível nacional. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitirem, a França prossiga uma política orçamental destinada a alcançar uma situação orçamental prudente e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo, reforçando simultaneamente o investimento por forma a capitalizar o potencial de crescimento.

(18) Em 2022, tendo em conta as previsões da Comissão da primavera de 2022, as previsões apontam para uma orientação orçamental favorável equivalente a -1,7 % do PIB[16]. A França prevê continuar a apoiar a retoma recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais, tal como recomendado pelo Conselho. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE 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. Por sua vez, projeta-se que o investimento financiado a nível nacional tenha um efeito neutro para a orientação orçamental em 2022[17]. 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)

---

13 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.

14 Prevê-se que o número total de pessoas deslocadas da Ucrânia para a UE 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 UE das pessoas deslocadas da Ucrânia que se observava em março de 2022. No que respeita aos custos orçamentais *per capita*, as estimativas baseiam-se no modelo de microsimulação Euromod do Centro Comum de Investigação da Comissão, tendo em conta tanto as transferências em dinheiro a que as pessoas possam aspirar como as prestações em espécie, como a educação e os cuidados de saúde.

15 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.

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

17 A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um contributo expansionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB.

contribua com um efeito expansionista, equivalente a 1,6 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Esta contribuição expansionista significativa inclui o efeito 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). Outras medidas relativas às despesas correntes incluem as propostas no plano de 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, projeta-se também que o corte nas taxas do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (0,1 % do PIB) e sobre os bens imóveis (0,1 % do PIB) contribuam 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 a despesa ligada ao consumo público e às prestações sociais. Com base nas previsões da Comissão, estas 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 inalteradas[18]. A França deverá continuar a utilizar as subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em 2023 para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação. A contribuição positiva para a atividade económica das despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outros fundos da UE deverá diminuir 0,1 pontos percentuais do PIB em relação a 2022, refletindo o efeito dos apoios financeiros no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência que foram pagos adiantadamente em 2021 e 2022. Por sua vez, projeta-se que o investimento financiado a nível nacional tenha um efeito neutro para a orientação orçamental em 2023[19]. 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) contribua com um efeito contracionista equivalente a 0,7 pontos percentuais para a orientação orçamental global. Este valor inclui o impacto da eliminação progressiva das medidas destinadas a fazer face ao aumento dos preços da energia (0,7 % do PIB). Por conseguinte, a contribuição 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.

(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 funcionam 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 UE. 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 de reforma efetiva relativamente antecipada (cerca de 62 anos) e com um número elevado de beneficiários de pensões em relação à população total. De acordo com o relatório da

[18] Um sinal negativo (positivo) do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior (inferior) ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista (contracionista).

[19] A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito contracionista equivalente a 0,1 pontos percentuais do PIB.

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 pensões 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, a concretizar até 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. A execução do plano 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. As 38 metas e objetivos intermédios 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 na transição ecológica e digital. As medidas previstas pela França para apoiar os objetivos climáticos e os objetivos digitais representam, respetivamente, 46,0 % e 21,3 % da dotação total do plano (com grandes investimentos na renovação energética de edifícios). A plena execução do plano de recuperação e resiliência, em consonância com os objetivos intermédios 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 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 desse plano, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda política geral.

(23) A França apresentou os seus documentos de programação da política de coesão[20] para o Acordo de Parceria em 17 de dezembro de 2021 e a maioria dos respetivos programas até 17 de março de 2022. De acordo com o Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, a França terá em conta as recomendações específicas por país pertinentes quando da 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 estes fundos 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 de entraves ao investimento, em prol da transição ecológica e digital e de um desenvolvimento territorial equilibrado.

(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, consequentemente, 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 os necessários para a transição ecológica e digital (indústria, construção). O investimento atual na melhoria das competências e na requalificação dos trabalhadores levará tempo a dar frutos e a sua eficácia é prejudicada pelo baixo nível de competências básicas de mais de um quinto dos alunos da faixa dos 15 anos, que tendem 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 países da UE participantes no sistema Tendências de Resultados Internacionais em Matemática e Ciências (TIMSS) de 2019) e a ciência 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 regionais no sistema de ensino francês afetam o nível de competências básicas. De acordo com o PISA, a França é um dos Estados-Membros da UE onde 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 número de turmas nos primeiros anos de ensino para os estudantes em áreas prioritárias, a fim de permitir que os alunos beneficiem de um apoio mais personalizado num ambiente

[20] 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.

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 estudantes por professor podem exacerbar as desigualdades socioeconómicas. Os professores de ciências que trabalham em zonas desfavorecidas tendem a ter níveis de certificação mais baixos do que noutros países da UE. A reforma de 2018 do ensino e formação profissionais e os incentivos significativos para os empregadores aumentaram o número de aprendizes, com um impacto positivo nas taxas de emprego dos diplomados.

(27) Em resposta ao mandato dos Chefes de Estado ou de Governo da UE estabelecido na Declaração de Versalhes, o Plano REPowerEU visa acabar progressivamente e o mais rapidamente possível com a dependência da União Europeia das importações de combustíveis fósseis provenientes da Rússia. Para o efeito, os projetos, investimentos e reformas mais adequados a nível nacional, regional e da UE estão a ser identificados 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 2020, 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[21]. A França tem uma exposição mais limitada aos combustíveis fósseis russos do que a média da UE, 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 alguma 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 no sentido do cumprimento dos objetivos em matéria de energias renováveis estabelecidos no seu Plano Nacional para a Energia e o 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 energética e climática. Para garantir a conformidade com as metas do «Objetivo 55», a França terá de aumentar as suas ambições em termos de redução das emissões de gases com efeito de estufa e de rever em alta as suas metas em matéria de energias renováveis e de eficiência energética. 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

[21] Eurostat (2020), proporção das importações totais de gás natural, petróleo bruto e hulha que é proveniente da Rússia. No que respeita à média para a UE-27, os dados sobre as importações totais baseiam-se nas importações de fora dessa área. No que respeita à França, as importações totais incluem o comércio intra-UE. A rubrica do petróleo bruto não inclui os produtos petrolíferos refinados.

comparação com as suas alternativas 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.

(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 e os atrasos na ligação à rede, que podem atualmente atingir vários meses. Não é permitida a construção de parques eólicos terrestres a menos de 5-30 km de radares meteorológicos, militares e da aviação civil circundantes, 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 novo plano nacional de 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 incentivar 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 programação da política de coesão para atenuar o impacto socioeconómico dessa transição nas regiões mais afetadas. Pode ainda recorrer ao Fundo Social Europeu Mais 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 económicas da primavera de 2022 da Comissão, estando a sua avaliação refletida, em especial, na recomendação 1 infra.

(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 aplicar a recomendação sobre a política económica da área do euro. No que respeita à França, isso reflete-se, em particular, nas quatro recomendações infra.

(35) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas de 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 abaixo. As recomendações 1, 2 e 3 contribuem igualmente para a aplicação da recomendação para a área do euro e, em especial, das suas primeira, segunda e quarta recomendações. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 contribuirão, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com a dívida pública elevada. As políticas referidas na recomendação 2 apoiarão, nomeadamente, a redução da dívida pública e aumentarão 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 contribuirão, 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 financiadas a nível nacional inferior ao crescimento do produto potencial a médio prazo, tendo em conta a continuação do apoio temporário e orientado para os agregados familiares e empresas mais expostos aos aumentos dos preços da energia e para as 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 a transição ecológica e digital e a segurança energética, nomeadamente recorrendo ao MRR, ao RePowerEU e a outros fundos da UE. 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 investimento 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 conformidade com os objetivos intermédios 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, de modo a dar início à sua aplicação.

3. Dar resposta à escassez de competências, aumentando o nível de 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, incluindo nomeadamente 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