

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 18 de junho de 2021****que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da França para 2021**

(2021/C 304/10)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas ⁽¹⁾, nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Após consulta do Comité Económico e Financeiro,

Considerando o seguinte:

- (1) Em 20 de março de 2020, a Comissão adotou uma Comunicação sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A cláusula de derrogação de âmbito geral, como enunciada no artigo 5.º, n.º 1, no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, e no artigo 3.º, n.º 5, e no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho ⁽²⁾, facilita a coordenação das políticas orçamentais em períodos de recessão económica grave. Nessa comunicação, a Comissão considerou que, tendo em conta a grave recessão económica prevista em resultado da pandemia de COVID-19, as condições para a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral se encontravam preenchidas. Em 23 de março de 2020, os ministros das Finanças dos Estados-Membros manifestaram o seu acordo com esta apreciação da Comissão. A cláusula de derrogação de âmbito geral conferiu aos Estados-Membros flexibilidade orçamental para lidar com a crise da COVID-19, facilitando a coordenação das políticas orçamentais em períodos de recessão económica grave. A sua ativação autoriza um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo de cada Estado-Membro, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental no médio prazo. Em 17 de setembro de 2020, na sua Comunicação sobre a estratégia anual para o crescimento sustentável 2021, a Comissão anunciou que a cláusula de derrogação de âmbito geral continuaria a vigorar em 2021.
- (2) Em 20 de julho de 2020, o Conselho adotou uma recomendação ⁽³⁾ («Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020»). Recomendou que a França adotasse, em consonância com a cláusula de derrogação de âmbito geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia de COVID-19, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitirem, a França prossiga políticas orçamentais destinadas a alcançar uma situação orçamental prudente no médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento.
- (3) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas deverão adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país, e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.

⁽¹⁾ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

⁽³⁾ Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas da França para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da França para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 62).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental da França era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza. No entanto, algumas medidas não pareciam ser temporárias nem ser acompanhadas de medidas compensatórias.
- (5) O instrumento Next Generation EU, incluindo o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, assegurará uma recuperação sustentável, inclusiva e justa. O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽⁴⁾, que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência prestará apoio financeiro à execução de reformas e investimentos, correspondendo a um estímulo orçamental financiado pela União. Contribuirá para a recuperação económica e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis e favoráveis ao crescimento, em especial para promover as transições ecológica e digital, e reforçará a resiliência e o crescimento potencial das economias dos Estados-Membros. Ajudará também as finanças públicas a regressar a situações mais favoráveis no curto prazo e contribuirá para reforçar a sustentabilidade das finanças públicas, o crescimento e a criação de emprego no médio e longo prazos.
- (6) Em 3 de março de 2021, a Comissão adotou uma Comunicação na qual estabeleceu novas orientações estratégicas para facilitar a coordenação das políticas orçamentais e a elaboração dos Programas de Estabilidade e de Convergência dos Estados-Membros. A orientação orçamental global, tendo em conta os orçamentos nacionais e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, deverá continuar a apoiar a economia em 2021 e 2022. Ao mesmo tempo, e dadas as expectativas de uma normalização gradual da atividade económica no segundo semestre de 2021, as políticas orçamentais dos Estados-Membros deverão tornar-se mais diferenciadas em 2022. As políticas orçamentais dos Estados-Membros deverão ter em conta a evolução da recuperação, a sustentabilidade orçamental e a necessidade de reduzir as divergências económicas, sociais e territoriais. Tendo em conta a necessidade de apoiar uma recuperação sustentável da União, os Estados-Membros com baixos riscos em matéria de sustentabilidade deverão orientar os seus orçamentos para a manutenção de uma política orçamental que apoie a economia em 2022, tendo em conta o impacto do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Os Estados-Membros com níveis de dívida elevados deverão prosseguir políticas orçamentais prudentes, preservando simultaneamente o investimento financiado a nível nacional e recorrendo às subvenções no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar novos projetos de investimento de elevada qualidade e reformas estruturais. Para o período após 2022, as políticas orçamentais deverão continuar a ter em conta a evolução da recuperação, o grau de incerteza económica e os aspetos associados à sustentabilidade orçamental. A reorientação das políticas orçamentais no sentido de alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo, nomeadamente através da supressão gradual e oportuna das medidas de apoio, contribuirá para assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo.
- (7) Na sua Comunicação de 3 de março de 2021, a Comissão entendia também que a decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deveria ser tomada no quadro de uma avaliação global da situação da economia, com o nível da atividade económica na União ou na área do euro, quando comparado com os níveis anteriores à crise (final de 2019), a servir como critério quantitativo fundamental. Com base nas suas previsões da primavera de 2021, a Comissão considerou em 2 de junho de 2021 que estavam reunidas as condições para continuar a aplicar a cláusula de derrogação de âmbito geral em 2022 e para a desativar a partir de 2023. As situações específicas de cada país continuarão a ser tidas em conta após a desativação da cláusula de derrogação de âmbito geral.
- (8) Em 30 de abril de 2021, a França apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da França foi de 9,2 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 115,7 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em -6,2 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 3,3 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A França disponibilizou igualmente apoios à liquidez das empresas e das famílias (nomeadamente por via de garantias e do diferimento de impostos, que não têm um impacto orçamental direto e imediato), estimados em 17,4 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja aproximadamente equivalente a 6 % do PIB.

(4) 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).

- (10) Em 2 de junho de 2021, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do Tratado. Esse relatório analisa a situação orçamental da França, uma vez que o seu défice das administrações públicas em 2020 excedeu o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado, ao mesmo tempo que a sua dívida das administrações públicas excedeu o valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado e não diminuiu a um ritmo satisfatório. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido, sucedendo o mesmo com o critério da dívida.
- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é prudente para 2021 e 2022. O Programa de Estabilidade para 2021 projeta um crescimento do PIB de 5 % e 4 % em 2021 e 2022, respetivamente, enquanto a Comissão projeta um crescimento de 5,7 % e 4,2 % nesses mesmos anos. Em relação a 2021, o maior crescimento previsto pela Comissão deve-se a uma maior contribuição da procura interna e das exportações líquidas a favor do crescimento do que o previsto no Programa de Estabilidade para 2021. Mais especificamente, a Comissão prevê um consumo privado menos dinâmico, mas um crescimento mais rápido do investimento e das exportações do que o projetado no cenário macroeconómico constante do Programa de Estabilidade para 2021. Em relação a 2022, o maior crescimento projetado pela Comissão deve-se sobretudo a um maior contributo das exportações líquidas para o crescimento, enquanto o contributo global da procura interna deverá ser globalmente semelhante ao do Programa de Estabilidade para 2021.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo francês prevê uma redução no défice das administrações públicas, que passará de 9,2 % do PIB em 2020 para 9,0 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 117,8 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019) deverá cifrar-se em - 6,2 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 4,0 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a França adotou medidas orçamentais para reforçar a capacidade do seu sistema de saúde, conter a pandemia de COVID-19 e aliviar a pressão que recaiu sobre as pessoas e os setores que foram particularmente afetados. Esta vigorosa resposta estratégica amorteceu os efeitos da contração do PIB, o que limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice públicos. As medidas orçamentais deverão potenciar o apoio à recuperação sem prejudicarem a futura trajetória orçamental. Logo, não deverão resultar na criação de um encargo permanente para as finanças públicas. Quando introduzirem medidas permanentes, os Estados-Membros deverão assegurar o seu devido financiamento, por forma a assegurar a neutralidade orçamental no médio prazo. As medidas adotadas pela França em 2020 e 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. Algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo francês em 2020 e 2021, e anunciadas para 2022, não parecem ser temporárias nem acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes. Transcendendo o horizonte abrangido pelas previsões da Comissão da primavera de 2021, estima-se, a título preliminar, que o impacto remanescente dessas medidas não temporárias será equivalente a cerca de 1 % do PIB em 2023, consistindo principalmente num desagravamento permanente da tributação sobre a produção, num aumento dos vencimentos dos funcionários públicos, sobretudo no âmbito do sistema de saúde, bem como em transferências de capital. Estas medidas não temporárias incluem também investimentos equivalentes a aproximadamente $\frac{1}{10}$ % do PIB, o que deverá apoiar o crescimento potencial de médio prazo e, conseqüentemente, a sustentabilidade.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe a realização de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,7 % do PIB em 2021 e a 0,9 % do PIB em 2022. As previsões da Comissão da primavera de 2021 incluem nas suas projeções orçamentais estimativas de subvenções equivalentes a 0,8 % e 0,4 % do PIB em 2021 e 2022, respetivamente.
- (15) Os indicadores de ajustamento orçamental estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1466/97 devem ser analisados no contexto das circunstâncias atuais. Em primeiro lugar, existe uma incerteza significativa em torno das estimativas do hiato do produto. Em segundo lugar, é necessário que a política orçamental possa adaptar-se rapidamente à evolução da pandemia de COVID-19, passando da ajuda de emergência para medidas mais específicas quando os riscos sanitários diminuírem. Em terceiro lugar, o contexto atual caracteriza-se por uma resposta estratégica significativa em apoio da atividade económica. Quando ocorrem transferências significativas a partir do orçamento da União (nomeadamente no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência), os indicadores estabelecidos não captam o estímulo global proporcionado à economia pelas políticas orçamentais. Assim sendo, o saldo estrutural não se afigura adequado nas circunstâncias atuais. O valor de referência para as despesas também terá de ser adaptado ⁽²⁾ e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.

⁽²⁾ Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de cálculo do valor de referência para as despesas não permite avaliar devidamente o apoio orçamental a favor da recuperação assegurado pelos investimentos financiados a nível nacional.

- (16) À semelhança da abordagem preconizada na avaliação dos projetos de planos orçamentais de 2021, as medidas de emergência temporárias foram excluídas do valor agregado das despesas. Em causa estão medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise que serviram para apoiar os sistemas de saúde e para compensar os trabalhadores e as empresas pelas perdas de rendimento resultantes de confinamentos e de perturbações nas cadeias de abastecimento; e cuja inversão pelas autoridades públicas depende do regresso à normalidade da situação económica e de saúde pública. A fim de avaliar a orientação orçamental global na conjuntura atual, as transferências significativas a partir do orçamento da União (nomeadamente no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência) devem ser incluídas no valor agregado das despesas em causa. Por conseguinte, a orientação orçamental global é aferida pela variação das despesas primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise), incluindo as despesas financiadas por subvenções no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da União. Transcendendo a orientação orçamental global, a análise visa igualmente avaliar se a política orçamental nacional é prudente e se a sua composição é conducente a uma recuperação sustentável e coerente com as transições ecológica e digital. Por esse motivo, é prestada especial atenção à evolução das despesas correntes primárias e dos investimentos financiados a nível nacional.
- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade da França para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 5,3 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 116,3 % do PIB em 2022. Enquanto a projeção da dívida se coaduna com as previsões da Comissão da primavera de 2021, a projeção do défice supera as previsões da Comissão da primavera de 2021, devido essencialmente ao défice mais baixo previsto pela Comissão em 2021 e ao cenário macroeconómico ligeiramente menos favorável do Programa de Estabilidade para 2021. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2021, e com base na metodologia específica que reflete os desafios supramencionados, estima-se que a orientação orçamental global — incluindo o impacto na procura agregada em 2022 do investimento financiado tanto pelo orçamento nacional como pelo orçamento da União, em especial através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — seja neutra ⁽⁶⁾. A contribuição positiva das despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outros fundos da União deverá, de acordo com as projeções, diminuir 0,3 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito expansionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB ⁽⁷⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá ter um efeito expansionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB.
- (18) A qualidade das medidas orçamentais dos Estados-Membros constitui um fator particularmente importante. As reformas orçamentais estruturais destinadas a melhorar a composição dos orçamentos nacionais podem apoiar o crescimento potencial, criar a tão necessária margem de manobra orçamental e ajudar a assegurar a sustentabilidade orçamental a mais longo prazo, tendo nomeadamente em conta as alterações climáticas e os desafios no domínio da saúde. Do lado das receitas, a crise decorrente da COVID-19 reforçou a importância das reformas com vista a tornar os sistemas de receitas públicas mais eficientes e mais justos. Do lado das despesas, tornou ainda mais crucial aumentar o nível e a qualidade dos investimentos sustentáveis e favoráveis ao crescimento, de forma coerente com a realização dos objetivos de aumento do potencial de crescimento, da resiliência económica e social e da dupla transição ecológica e digital. Os planos nacionais de recuperação e resiliência permitirão melhorar a composição dos orçamentos nacionais.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 4,4 % do PIB em 2023 para 3,9 % em 2024, e em seguida para 3,5 % em 2025 e 3,2 % em 2026. O défice das administrações públicas deverá deixar de exceder 3 % do PIB em 2027, devendo atingir 2,8 % do PIB nesse ano. Com base no Programa de Estabilidade para 2021, a orientação orçamental global — incluindo o impacto na procura agregada do investimento financiado tanto pelo orçamento nacional como pelo orçamento da União, em especial através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — é estimada em 0,4 % do PIB em 2023 e 2024, em média. O programa não inclui as informações necessárias para estimar as contribuições das despesas financiadas pela União, do investimento financiado a nível nacional e das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional para a orientação orçamental global. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 2 ¼ % ⁽⁸⁾. Esta estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas integradas no plano de recuperação e resiliência e que poderão, por conseguinte, impulsionar o crescimento económico potencial da França.

⁽⁶⁾ Um sinal negativo do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista.

⁽⁷⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro.

⁽⁸⁾ Estimado pela Comissão, de acordo com a metodologia acordada em comum.

- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar, passando de 117,2 % do PIB em 2023 para 118,0 % em 2024 e para 118,3 % do PIB em 2025, antes de diminuir para 118,2 % e 117,7 % do PIB em 2026 e 2027, respetivamente. À luz do elevado rácio da dívida que, segundo as projeções, deverá apenas diminuir gradualmente ao longo do tempo, considera-se que a França enfrenta riscos elevados em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (21) Tendo em conta o atual grau de incerteza, ainda excecionalmente elevado, as orientações de política orçamental deverão continuar a ser predominantemente qualitativas. Em 2022, se o grau de incerteza tiver diminuído suficientemente, deverão ser fornecidas orientações quantificadas mais precisas para os anos ulteriores.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pela França à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A FRANÇA DEVE:

1. Em 2022, utilizar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente; preservar o investimento financiado a nível nacional.
2. Quando as condições económicas o permitirem, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo; aumentar, ao mesmo tempo, o investimento para impulsionar o potencial de crescimento.
3. Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento, bem como à qualidade das medidas orçamentais, com o objetivo de assegurar uma recuperação sustentável e inclusiva; dar prioridade ao investimento sustentável e favorável ao crescimento, em especial ao investimento que apoie a transição ecológica e digital; dar prioridade às reformas orçamentais estruturais que ajudem a disponibilizar financiamento para as prioridades estratégicas do Estado e contribuam para a sustentabilidade das finanças públicas no longo prazo, aumentando nomeadamente, se for o caso, a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO
