



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 13 de junio de 2016
(OR. en)

9200/16

ECOFIN 452
UEM 199
SOC 316
EMPL 212
COMPET 286
ENV 331
EDUC 186
RECH 178
ENER 194
JAI 440

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. Ción.:	9128/16 ECOFIN 419 UEM 169 SOC 283 EMPL 179 COMPET 256 ENV 300 EDUC 156 RECH 148 ENER 161 JAI 406 - COM(2016) 330 final
Asunto:	Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de Francia

Adjunto se remite a las Delegaciones el proyecto de Recomendación del Consejo de referencia, en su versión revisada y aprobada por varios comités del Consejo, basada en la propuesta de la Comisión COM (2016) 330 final.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de ...

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Francia

y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de Francia

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas¹, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos², y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité de Empleo,

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el Dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de noviembre de 2015, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2016 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo de 2016.
El 26 de noviembre de 2015, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Francia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. El mismo día, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro. Dicha Recomendación fue ratificada por el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 y adoptada por el Consejo el 8 de marzo de 2016³. Al ser un país cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de la Unión Económica y Monetaria, Francia debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación.
- (2) El informe específico de 2016 sobre Francia fue publicado el 26 de febrero de 2016. En él se evaluaron los avances realizados por Francia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 14 de julio de 2015, así como los avances de Francia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. El informe específico también incluyó los resultados del examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011. El 8 de marzo de 2016, la Comisión presentó los resultados del examen exhaustivo. El análisis de la Comisión la lleva a concluir que Francia está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos. En particular, en un contexto de crecimiento moderado y de baja inflación, Francia registra un elevado y creciente nivel de endeudamiento público, a lo que se suma un deterioro de la competitividad. Es en particular importante la necesidad de adoptar medidas que reduzcan el riesgo de repercusiones negativas sobre la economía francesa y, dado su tamaño, de efectos secundarios negativos para la Unión Económica y Monetaria.

³ DO C 96 de 11.3.2016, p. 1.

- (3) El 29 de abril de 2016, Francia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2016 y su Programa de Estabilidad de 2016. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el período 2014-2020 se han dirigido las recomendaciones específicas pertinentes por país. Según lo previsto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁴, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su Acuerdo de Asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a una buena gobernanza económica.

⁴ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

- (5) Francia se encuentra actualmente en el componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2016, el Gobierno prevé corregir el déficit excesivo a más tardar en 2017, en consonancia con la Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2015. Está previsto que el déficit global siga reduciéndose para situarse en el 1,2 % del PIB en 2019. Se prevé que el objetivo presupuestario a medio plazo —un déficit estructural del 0,4 % del PIB— se alcance a más tardar en 2018. Según el Programa de Estabilidad, se espera que la ratio deuda pública/PIB alcance el 96,5 % del PIB en 2017, para bajar luego al 93,3 % del PIB en 2019. El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias es, en líneas generales, verosímil. No obstante, las medidas necesarias para apoyar los objetivos de déficit previstos a partir de 2017 no se han concretado suficientemente. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión, se prevé que el déficit global alcance el 3,4 % del PIB en 2016, en consonancia con el déficit recomendado por el Consejo en 2015. Por lo que se refiere a 2017, en un escenario sin cambios en las políticas, se prevé que el déficit global alcance el 3,2 % del PIB, lo que pondría en riesgo el cumplimiento del plazo para corregir el déficit excesivo. No se prevé que el esfuerzo presupuestario recomendado se materialice en 2016 ni en 2017, pues la estrategia de saneamiento aplicada por Francia se sustenta fundamentalmente en la mejora de las condiciones cíclicas y en el mantenimiento de los bajos tipos de interés, algo que está fuera del control de las autoridades, con los consiguientes riesgos de incumplimiento. Basándose en su evaluación del Programa de Estabilidad y teniendo en cuenta las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión, el Consejo considera que, aunque actualmente se prevé alcanzar el objetivo principal en 2016, existe un riesgo de que Francia no cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por lo tanto, será preciso adoptar nuevas medidas para garantizar una corrección duradera del déficit excesivo de aquí a 2017.
- (6) La ratio gasto público/PIB en Francia es una de las más altas de la Unión y, pese a que ha disminuido ligeramente en 2015, sigue estando muy por encima de la media de la zona del euro. Francia está aplicando un plan para reducir el gasto público en 50 000 millones EUR en relación con el crecimiento tendencial entre 2015 y 2017 en todos los niveles de las administraciones públicas, pero no es seguro que este plan pueda lograr una reducción significativa del gasto público. Precisar las medidas que sustentan las reducciones del gasto, garantizando al mismo tiempo que las medidas de ahorro tienen en cuenta la inflación próxima a cero, contribuiría a aumentar la eficiencia de este plan.

- (7) Uno de los retos pendientes es seguir reduciendo la tasa de gasto según lo previsto, dado que el proceso de delimitación de los grandes ámbitos de ahorro potencial no ha producido frutos suficientes y las revisiones de gasto han tenido hasta la fecha resultados modestos. En el sector de la vivienda, Francia gasta casi el doble que otros países europeos comparables sin obtener mejores resultados apreciables en el mercado de la vivienda. El efecto combinado de la aplicación de la reducción prevista de las subvenciones del Gobierno central a las autoridades locales y un mayor control del gasto de las administraciones locales, en particular mediante la contención del aumento de los costes administrativos de estas, podría preservar su capacidad de inversión. Las revisiones de gastos podrían ser un instrumento apropiado para determinar tales ahorros. Por otra parte, la reciente reforma de la administración local podría aumentar la eficiencia del sistema de medio a largo plazo.
- (8) No es posible conseguir ahorros sustanciales a corto plazo sin reducir considerablemente el aumento del gasto en seguridad social, que representa más de la mitad del gasto de las administraciones públicas. La sostenibilidad del sistema de pensiones ha mejorado gracias al acuerdo alcanzado sobre los regímenes de pensiones complementarias en 2015, pero podría seguir registrando déficits a corto y medio plazo, especialmente en unas condiciones macroeconómicas adversas. Por otra parte, se espera que las anteriores reformas de las pensiones solo reduzcan el elevado nivel actual de gasto público en pensiones después de 2025. Francia ha fijado unos ambiciosos objetivos de limitación del crecimiento del gasto sanitario para 2016 y 2017. Estos objetivos podrían completarse con esfuerzos más decididos por delimitar mejoras de eficiencia a medio y largo plazo.
- (9) Se han emprendido medidas para reducir los costes laborales y mejorar los márgenes de beneficio de las empresas mediante una bonificación fiscal de 20 000 millones EUR para la competitividad y el empleo y reducciones adicionales de 10 000 millones EUR en las cotizaciones sociales de los empresarios con arreglo al Pacto de Responsabilidad y Solidaridad. El diseño de estas medidas, que representan el 1,5 % del PIB y contribuyen a reducir la brecha existente entre Francia y la media de la zona del euro en términos de costes laborales, podría mermar su eficacia. Los resultados de las evaluaciones previstas de estas medidas de reducción de costes serán de utilidad para la adopción de cualquier decisión sobre el futuro diseño de estos regímenes, a fin de garantizar que dichas medidas alcanzan sus objetivos en términos de eficiencia. El efecto en la formación de los salarios y en el empleo reviste especial interés para dichas evaluaciones.

- (10) En el actual contexto de alto desempleo, existe el riesgo de que el coste de la mano de obra a nivel del salario mínimo frene el empleo de las personas poco cualificadas. Si bien el salario mínimo es alto en comparación con el salario medio, se ha reducido el coste de la mano de obra a nivel del salario mínimo mediante exenciones a las cotizaciones sociales. Las subidas del salario mínimo tienen como efecto inducido subidas salariales para la mayoría de las categorías de trabajadores y el riesgo de crear un efecto de compresión al alza de los salarios. Debido al mecanismo de indización del salario mínimo, existen bucles de realimentación entre las subidas de los salarios medios y los cambios en el salario mínimo, lo que retrasa la necesaria adaptación de los salarios como respuesta a una situación de debilidad económica.
- (11) Las recientes reformas permiten solo un margen de flexibilidad limitado para que los empresarios puedan apartarse de los convenios colectivos sectoriales. Esta situación afecta a todos los aspectos de las condiciones laborales, incluidos los salarios, la jornada laboral, el empleo y las condiciones de trabajo, y limita las posibilidades de que las empresas puedan ajustar su personal en función de sus necesidades. En la actualidad, los diferentes sectores pueden impedir que las empresas determinen, caso por caso y tras negociar con los interlocutores sociales, en qué condiciones la jornada laboral podría apartarse de los convenios sectoriales. Podría facilitarse, en consulta con los interlocutores sociales, la adopción de excepciones a los convenios sectoriales y a las disposiciones legales de carácter general en materia de condiciones de empleo mediante acuerdos de empresa.

- (12) En 2015 subió la tasa de desempleo hasta situarse en el 10,4 %. El desempleo afecta de forma más aguda a los jóvenes, los nacionales de terceros países y los trabajadores menos cualificados. La estructura del mercado de trabajo está cada vez más polarizada: los trabajadores altamente cualificados suelen tener contratos indefinidos y una proporción constante de empleos poco cualificados son cada vez más precarios. El porcentaje de contratos de duración determinada de menos de un mes en el total de las contrataciones creció hasta cerca del 70 % en 2015. El marco jurídico que rige los contratos de trabajo, en particular en lo que respecta a la legislación en materia de despido para los contratos indefinidos, puede contribuir a la elevada segmentación del mercado de trabajo. El prolongado deterioro del mercado laboral ha afectado de manera significativamente negativa a la sostenibilidad del sistema de prestaciones de desempleo. Según las previsiones de febrero de 2016, el déficit se situará en 4 500 millones EUR en 2015, 4 200 millones EUR en 2016 y 3 600 millones EUR en 2017. De esta forma, aumentaría aún más el endeudamiento del sistema, que pasaría de 25 800 millones EUR en 2015 a 30 000 millones EUR en 2016 y 33 600 millones EUR en 2017. El cálculo de las prestaciones favorece una sucesión de empleos a tiempo completo de corta duración en detrimento de los empleos a tiempo parcial de larga duración y crea incentivos para que los empleadores ofrezcan empleos de corta duración que deben complementarse con prestaciones a las personas empleadas. Por otra parte, el diseño del sistema de prestaciones de desempleo, en particular en lo que respecta a las condiciones de elegibilidad y el carácter de las prestaciones, puede debilitar los incentivos para regresar al trabajo.
- (13) La transición de la escuela al mundo laboral sigue siendo difícil, siendo los jóvenes menos cualificados los más afectados. El recurso al aprendizaje está disminuyendo entre categorías poco cualificadas, en un contexto de estrategias regionales diferenciadas y una limitada capacidad del sistema para responder a las nuevas necesidades económicas. La oferta de formación para los desempleados, los trabajadores menos cualificados y el personal de las pymes sigue siendo insuficiente. Las reformas en curso en materia de formación profesional, en particular en lo que respecta a la gobernanza, los incentivos y la orientación y el nuevo plan de formación específica para parados todavía tienen que aplicarse plenamente y deberían reforzarse. La insatisfactoria cooperación entre los distintos agentes implicados en la formación profesional continua impide una asignación eficiente de los recursos. La futura cuenta de actividad personal puede contribuir a reequilibrar el acceso.

- (14) El entorno empresarial francés sigue ocupando niveles medios, en particular en lo que se refiere a la carga que supone la regulación pública, aspecto que sitúa a Francia en un lugar muy bajo a nivel internacional. El programa de simplificación se está llevando a cabo según lo previsto, pero el progreso en la aplicación es desigual, en particular en lo que respecta a las medidas dirigidas a las empresas, y siguen planteándose retos en una serie de ámbitos.
- (15) La economía francesa registra un porcentaje desproporcionadamente alto de empresas pequeñas en comparación con otros Estados miembros, lo que limita su nivel de productividad. No se espera que las recientes iniciativas encaminadas a reducir el impacto de los requisitos relacionados con el tamaño afecten de forma significativa al crecimiento de las empresas, en particular habida cuenta de su alcance limitado y del carácter temporal de algunas de las medidas. Los efectos de umbral seguirán limitando, por tanto, el crecimiento de las empresas francesas.
- (16) La competencia en los servicios ha mejorado en algunos sectores, pero en otros persisten barreras, en particular en los servicios a las empresas, dado que una proporción significativa de estos servicios no se han visto afectados por las recientes reformas, y las industrias de red. Una serie de regulaciones y barreras de entrada, así como las tarifas, limitan la actividad económica de las profesiones reguladas y afectan a la productividad de otros sectores que utilizan estos servicios. La adopción de la Ley Macron en 2015 ha reducido algunas de estas limitaciones, pero todavía se han de hacer más esfuerzos. Otros problemas derivan de la aplicación restrictiva de los requisitos de autorización.
- (17) Francia sigue yendo a la zaga de los líderes en innovación de la UE, pese a la generosidad de las ayudas públicas en este ámbito. Durante los últimos quince años se ha producido una inflación e inestabilidad de los sistemas públicos de apoyo a la innovación, lo que constituye un motivo de preocupación en lo que respecta a la coordinación, coherencia y eficacia globales de dichos sistemas. Esta situación afecta especialmente a las pymes.

- (18) La ratio impuestos/PIB es una de las más altas de la Unión. Su composición no es propicia al crecimiento económico, ya que afecta significativamente a los factores de producción, pero relativamente poco al consumo. La imposición sobre sociedades empezó a disminuir ligeramente en 2014, y Francia ha comenzado a reducir las diferencias con la media de la UE en cuanto a fiscalidad medioambiental, pero los ingresos procedentes del IVA siguen siendo bajos, tanto en porcentaje del PIB como en porcentaje de la carga fiscal total, debido a los bajos tipos, la aplicación generalizada de tipos reducidos y la elevada frecuencia de las exenciones en comparación con la media de la UE. Más allá de la supresión progresiva en curso de la sobretasa de solidaridad a las empresas y del impuesto extraordinario sobre sociedades, las medidas concretas para alcanzar el objetivo anunciado de reducción del tipo nominal del impuesto de sociedades al 28 % en 2020 tienen que precisarse en su totalidad.
- (19) El sistema tributario es muy complejo. Sigue existiendo un gran número de impuestos ineficientes que reportan escasos o nulos ingresos, y la imposición de la renta de las personas físicas es especialmente compleja, lo que entraña un importante coste administrativo. A pesar de la introducción en la Ley de programación de las finanzas públicas de 2014-2019 de la obligación de evaluar periódicamente y hacer un seguimiento de los gastos tributarios, la reducción prevista del gasto fiscal para 2016 es modesta tras varios años de aumento.
- (20) En general, los obstáculos a la inversión privada son moderados, siendo los principales escollos el elevado peso de la regulación y el alto nivel de los tipos del impuesto de sociedades. El entorno de inversión mejoraría merced a la mejora del entorno empresarial, la reducción de los impuestos sobre la producción y sobre beneficios de sociedades y la simplificación del sistema tributario. Todas las medidas destinadas a mejorar la competitividad relacionada o no con los costes de las empresas francesas encierran potencial para incrementar los niveles de inversión e incentivar a las empresas a invertir en capital físico y humano, con vistas a mejorar la productividad. El potencial de crecimiento a largo plazo se ve limitado asimismo por la debilidad de la inversión en actividades de innovación.

- (21) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Francia y lo ha publicado en el informe específico de 2016. Asimismo ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas, y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Francia en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Francia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la UE incluyendo aportaciones al nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 5 que figuran a continuación.
- (22) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad, y su Dictamen⁵ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (23) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en la recomendaciones 1 a 5 que figuran a continuación,

⁵ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMIENDA que Francia tome medidas durante el período 2016-2017 con el fin de:

1. Garantizar una corrección duradera del déficit excesivo de aquí a 2017, tomando las medidas estructurales requeridas y utilizando todos los beneficios imprevistos para reducir el déficit y la deuda. Especificar los recortes en los gastos previstos durante los próximos años y redoblar los esfuerzos para aumentar el importe del ahorro generado por las revisiones de gastos, incluido el gasto de las administraciones locales, para finales de 2016. Reforzar las evaluaciones independientes de las políticas públicas con el fin de identificar los incrementos de eficiencia en todos los subsectores de las administraciones públicas.
2. Garantizar que las reducciones del coste de la mano de obra son sostenidas y que la evolución del salario mínimo es compatible con la creación de empleo y la competitividad. Reformar el Derecho Laboral a fin de que los empresarios tengan más incentivos para ofrecer contratos indefinidos.
3. Mejorar los vínculos entre el sector de la educación y el mercado de trabajo, en particular mediante la reforma de la formación profesional y del aprendizaje, con especial atención a las personas poco cualificadas. De aquí a finales de 2016, tomar medidas encaminadas a reformar el sistema de prestaciones de desempleo de modo que se restablezca su sostenibilidad presupuestaria y ofrezca más incentivos para reincorporarse al mercado laboral.
4. Eliminar los obstáculos a la actividad en el sector de los servicios, en particular en el sector de los servicios a las empresas y las profesiones reguladas. Adoptar medidas para simplificar los programas de innovación y mejorar su eficiencia. De aquí a finales de 2016, continuar con la reforma de los criterios de tamaño recogidos en las regulaciones que impiden el crecimiento de las empresas y simplificar las reglas administrativas, fiscales y contables de las empresas, prosiguiendo el programa de simplificación.
5. Tomar medidas que reduzcan los impuestos sobre la producción y el tipo nominal del impuesto de sociedades, a la vez que se amplía la base impositiva sobre el consumo, en particular en lo que respecta al IVA. Eliminar los gastos tributarios ineficientes, suprimir los impuestos que reportan escasos o nulos ingresos y adoptar la reforma de la retención en origen del impuesto sobre la renta de las personas físicas a más tardar a finales de 2016.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El presidente