



Bruxelas, 13 de junho 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:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	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
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas da França para 2016 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da França para 2016

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, revisto e aprovado por vários comités do Conselho, com base na proposta da Comissão COM(2016) 330 final.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

relativa ao Programa Nacional de Reformas da França para 2016

e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da França para 2016

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 (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 económicas¹, nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

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 macroeconómicos², 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,

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

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) Em 26 de novembro de 2015, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2016. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 17 e 18 de março de 2016. Em 26 de novembro de 2015, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificava a França como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. No mesmo dia, a Comissão adotou igualmente uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro. Essa recomendação foi aprovada pelo Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro de 2016, e adotada pelo Conselho em 8 de março de 2016³. Enquanto país cuja moeda é o euro e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da União Económica e Monetária, a França deverá garantir a execução plena e atempada da recomendação.
- (2) O relatório de 2016 relativo à França foi publicado em 26 de fevereiro de 2016. O relatório avaliava os progressos realizados pela França para dar resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 14 de julho de 2015 e para cumprir as metas nacionais da Estratégia Europa 2020. O relatório incluía igualmente a apreciação aprofundada prevista nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. Em 8 de março de 2016, a Comissão apresentou os resultados da apreciação aprofundada. A análise da Comissão leva-a a concluir que a França regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos. Em especial, com um crescimento moderado e uma inflação baixa, a França apresenta uma elevada e crescente dívida pública, associada a uma deterioração da competitividade. É particularmente importante adotar medidas para reduzir o risco de efeitos adversos sobre a economia francesa e, dada a dimensão desta, de repercussões negativas na União Económica e Monetária.

³ JO C 96 de 11.3.2016, p. 1.

- (3) Em 29 de abril de 2016, a França apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2016 e o seu Programa de Estabilidade para 2016. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (4) Foram emitidas recomendações específicas por país no âmbito da programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período 2014-2020. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁴, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a esta disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas que associam a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica.

⁴ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

- (5) A França encontra-se atualmente sujeita à vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2016, o Governo prevê a correção do défice excessivo até 2017, em conformidade com a Recomendação do Conselho de 10 de março de 2015. O défice nominal deverá continuar a descer e alcançar 1,2 % do PIB em 2019. Prevê-se que o objetivo orçamental de médio prazo (um défice estrutural de 0,4 % do PIB) seja atingido até 2018. Segundo o Programa de Estabilidade, o rácio dívida pública/PIB deverá atingir um pico de 96,5 % do PIB em 2017, diminuindo depois para 93,3 % do PIB em 2019. O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é globalmente plausível. No entanto, as medidas necessárias para apoiar os objetivos programados em matéria de défice, a partir de 2017, não foram suficientemente discriminadas. Com base nas previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, o défice nominal deverá atingir 3,4 % do PIB em 2016, em sintonia com a recomendação do Conselho de 2015. Para 2017, num cenário de políticas inalteradas, o défice nominal deverá atingir 3,2 % do PIB, pondo em risco o cumprimento do prazo para a correção do défice excessivo. O esforço orçamental recomendado não deverá ser atingido em 2016 e 2017, uma vez que a estratégia de consolidação prosseguida pela França se baseia, essencialmente, na melhoria das condições cíclicas e na continuação de uma conjuntura de taxas de juro baixas, que estão fora do controlo das autoridades, o que implica riscos de incumprimento. Com base na sua avaliação do Programa de Estabilidade e tendo em conta as previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, o Conselho é de opinião que, embora se preveja atualmente que a França irá alcançar o objetivo relativo ao défice nominal em 2016, há o risco de que não cumpra as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Por conseguinte, serão necessárias medidas suplementares para assegurar uma correção duradoura do défice excessivo até 2017.
- (6) O rácio de despesas públicas/PIB da França é um dos mais elevados da União e, apesar de uma ligeira diminuição em 2015, continua a ser significativamente superior à média da área do euro. A França está a executar um plano para reduzir a despesa pública em 50 mil milhões de EUR em comparação com a tendência de crescimento entre 2015 e 2017, a todos os níveis da administração pública, mas tal pode não permitir obter uma redução significativa das despesas públicas. A discriminação das medidas subjacentes à redução das despesas, assegurando simultaneamente que as medidas de poupança têm em conta uma inflação próxima de zero, contribuiria para aumentar a eficácia deste plano.

- (7) Os desafios para reduzir ainda mais o rácio das despesas, como previsto, continuam presentes, uma vez que o processo de identificação de grandes áreas para potenciais poupanças não produziu resultados suficientes e que, até à data, a revisão das despesas teve resultados modestos. No setor da habitação, a França gasta quase o dobro do que os seus pares europeus gastam, sem que os resultados no mercado da habitação sejam sensivelmente melhores. O efeito conjugado da aplicação da redução programada das subvenções da administração central às autoridades locais e de um controlo mais rigoroso das despesas das administrações locais, nomeadamente através da contenção do aumento das despesas administrativas das autoridades locais, poderá manter a sua capacidade de investimento. A análise das despesas poderá ser um instrumento adequado para identificar essas poupanças. Além disso, a recente reforma da administração local poderá aumentar a eficiência do sistema a médio e longo prazo.
- (8) Não é possível obter economias importantes a curto prazo sem atenuar significativamente o aumento das despesas com a segurança social, que representam mais de metade das despesas das administrações públicas. A sustentabilidade do sistema de pensões melhorou com o acordo sobre os regimes de pensões complementares em 2015, mas poderá continuar a enfrentar défices a curto e médio prazo, especialmente em condições macroeconómicas desfavoráveis. Além disso, as anteriores reformas dos regimes de pensões só deverão permitir reduzir o atual elevado nível do rácio das despesas públicas neste domínio depois de 2025. A França definiu objetivos ambiciosos para 2016 e 2017 para limitar o aumento das despesas de saúde. Estes objetivos poderiam ser complementados com novos esforços, a fim de identificar ganhos de eficiência a médio e a longo prazo.
- (9) Foram tomadas medidas para reduzir os custos do trabalho e melhorar as margens de lucro das empresas, graças a um crédito fiscal de 20 mil milhões de EUR a favor da competitividade e do emprego e a cortes adicionais de 10 mil milhões de EUR nas contribuições sociais das entidades empregadoras, no âmbito do pacto de responsabilidade e solidariedade. A conceção destas medidas, correspondentes a 1,5 % do PIB e que contribuem para reduzir o desnível existente entre a França e a média da área do euro em termos de custos da mão de obra, pode prejudicar a sua eficácia. Os resultados da avaliação prevista destas medidas de redução dos custos contribuirão para tomar uma decisão sobre a futura conceção destes regimes, a fim de garantir que estas medidas cumpram os seus objetivos em termos de eficiência. Assume especial relevância nessas avaliações o impacto a nível da formação dos salários e do emprego.

- (10) No atual contexto de elevado desemprego, existem riscos de que o custo da mão de obra a nível do salário mínimo dificulte o emprego de pessoal pouco qualificado. Embora o salário mínimo seja elevado em relação ao salário mediano, o custo da mão de obra a nível do salário mínimo foi reduzido pelas isenções das contribuições sociais. Os aumentos do salário mínimo induzem aumentos salariais para a maioria das categorias de trabalhadores e podem criar uma compressão salarial ascendente. Devido ao mecanismo de indexação do salário mínimo, existem ciclos de retroação entre os aumentos dos salários médios e as alterações do salário mínimo, que atrasam o necessário ajustamento dos salários em resposta a uma situação económica precária.
- (11) As reformas adotadas recentemente alargaram apenas ligeiramente as possibilidades de os empregadores não terem de celebrar acordos setoriais. Este processo diz respeito a todos os aspetos das condições de emprego, incluindo os salários, o tempo de trabalho e as condições de emprego e de trabalho, e limita as possibilidades de as empresas adaptarem a mão de obra às suas necessidades. Atualmente, as associações setoriais podem impedir as empresas de determinar, caso a caso e após negociações com os parceiros sociais, em que condições o tempo de trabalho pode não seguir os acordos coletivos. Em consulta com os parceiros sociais, poderá ser facilitada a adoção de derrogações aos acordos setoriais e às disposições jurídicas gerais em matéria de condições de emprego, com recurso a acordos a nível das empresas.

- (12) Em 2015, a taxa de desemprego aumentou para 10,4 %. A taxa de desemprego é mais elevada entre os jovens, os nacionais de países terceiros e os trabalhadores menos qualificados. A estrutura do mercado de trabalho é cada vez mais polarizada, com trabalhadores altamente qualificados com contratos de duração indeterminada e uma percentagem constante de empregos pouco qualificados cada vez mais precários. Em 2015, no total das contratações, a percentagem de contratos a termo certo com prazo inferior a um mês aumentou para cerca de 70%. O quadro jurídico que rege os contratos de trabalho, nomeadamente no que diz respeito à legislação em matéria de despedimento no caso de contratos de duração indeterminada, pode contribuir para uma elevada segmentação do mercado de trabalho. A longa deterioração do mercado de trabalho veio dificultar a sustentabilidade do sistema de subsídios de desemprego. Em fevereiro de 2016, previa-se que o défice fosse de 4,5 mil milhões de EUR em 2015, 4,2 mil milhões de EUR em 2016 e 3,6 mil milhões de EUR em 2017. Tal agravaria ainda mais a dívida do sistema, que passaria de 25,8 mil milhões de EUR em 2015 para 30,0 mil milhões de EUR em 2016 e 33,6 mil milhões de EUR em 2017. O cálculo das prestações favorece uma sucessão de empregos de curto prazo a tempo inteiro, relativamente a empregos de prazo mais longo a tempo parcial e cria incentivos para que os empregadores ofereçam emprego a curto prazo completado por prestações ligadas ao trabalho. Além disso, a conceção do sistema de subsídios de desemprego, em especial no que respeita às condições de elegibilidade e à degressividade das prestações, pode enfraquecer os incentivos ao regresso à vida ativa.
- (13) A transição da escola para o mundo do trabalho continua a ser difícil e os jovens menos qualificados são os mais afetados. O recurso aos estágios de formação está a diminuir nas categorias pouco qualificadas, num contexto de estratégias regionais diferenciadas e de uma capacidade limitada de adaptação do sistema às novas necessidades económicas. A oferta de ações de formação para os desempregados, os trabalhadores menos qualificados e os trabalhadores das PME continua a ser insuficiente. As reformas em curso a nível da formação profissional, incluindo as reformas em matéria de governação, incentivos e aconselhamento e o novo plano de formação dirigido aos desempregados, ainda não foram executadas plenamente e deverão ser reforçadas. A falta de cooperação entre os diferentes agentes envolvidos na formação profissional contínua prejudica a afetação eficaz dos recursos. A futura conta de atividade pessoal poderá contribuir para reequilibrar o acesso à formação.

- (14) O ambiente empresarial francês continua a situar-se na média, em particular no que se refere ao peso da regulamentação governamental, em que a França fica mal colocada em comparações internacionais. O programa de simplificação prossegue como previsto, mas os progressos na sua implementação não são uniformes, especialmente nas medidas destinadas às empresas, para além de persistirem desafios num certo número de domínios.
- (15) A economia francesa apresenta uma percentagem desproporcionadamente elevada de pequenas empresas, em comparação com outros Estados-Membros, o que limita o seu nível de produtividade. As recentes iniciativas destinadas a atenuar o impacto dos requisitos relacionados com a dimensão não deverão influenciar significativamente o crescimento das empresas, especialmente tendo em conta o seu âmbito limitado e o caráter temporário de algumas medidas. Em consequência, os efeitos decorrentes dos limiares continuarão a limitar o crescimento das empresas francesas.
- (16) A concorrência no setor dos serviços melhorou em alguns setores, mas persistem obstáculos noutros, em especial no setor dos serviços às empresas, dado que uma parte significativa desses serviços não foi objeto das recentes reformas, e nas indústrias de rede. A existência de um conjunto de obstáculos ao acesso e de regulamentos, bem como os direitos aduaneiros, limitam a atividade económica nas profissões regulamentadas e pesam na produtividade de outros setores que utilizam estes serviços. A adoção da Lei Macron em 2015 reduziu algumas limitações, mas são necessários esforços suplementares. Diversos problemas decorrem da aplicação restritiva das condições de autorização.
- (17) A França continua a ficar atrás dos líderes da inovação na UE, apesar da generosidade do apoio público neste domínio. Nos últimos 15 anos, observou-se um clima de inflação e de instabilidade dos regimes públicos de apoio à inovação, o que suscita preocupações quanto à coordenação, coerência e eficácia globais desses regimes, afetando em especial as PME.

- (18) O rácio dos impostos/PIB é um dos mais elevados da UE. A sua composição não é propícia ao crescimento económico, na medida em que pesa significativamente sobre os fatores de produção e relativamente pouco sobre o consumo. Os impostos sobre sociedades começaram a diminuir ligeiramente em 2014 e a França começou a diminuir as disparidades em relação à média da UE em termos de tributação ambiental. Porém as receitas de IVA continuam baixas, tanto em percentagem do PIB como em percentagem da tributação total, devido ao facto de as taxas serem baixas, à aplicação generalizada de taxas reduzidas e à elevada ocorrência de isenções em comparação com a média da UE. Além da supressão gradual atualmente em curso da sobretaxa de solidariedade aplicada às empresas e da supressão do imposto excecional sobre as sociedades, há que especificar plenamente as medidas concretas para alcançar o objetivo anunciado de reduzir a taxa legal dos impostos sobre as sociedades para 28 % em 2020.
- (19) O sistema fiscal francês é muito complexo. Persiste um elevado número de impostos ineficientes, que geram poucas ou nenhuma receitas, e a tributação dos rendimentos das pessoas singulares é particularmente complexa, o que acarreta custos administrativos significativos. Não obstante a introdução, na lei de programação das finanças públicas para o período 2014-2019, do requisito de avaliação periódica e acompanhamento das despesas fiscais, a redução destas últimas prevista para 2016 é modesta, após vários anos de aumento.
- (20) De um modo geral, as barreiras ao investimento privado são moderadas, sendo os principais obstáculos os elevados encargos regulamentares e as elevadas taxas de imposto sobre as sociedades. O clima de investimento seria melhorado através do reforço do ambiente empresarial, reduzindo os impostos sobre a produção e as sociedades, e simplificando o sistema fiscal. Todas as medidas adotadas para melhorar a competitividade das empresas francesas em termos de custo e de outros fatores são suscetíveis de aumentar os níveis de investimento e de incentivar as empresas a investirem em capital físico e humano, a fim de melhorar a produtividade. O potencial de crescimento a longo prazo também é limitado pelo fraco desempenho do investimento em atividades de inovação.

- (21) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de França, que foi publicada no relatório de 2016 relativo a este país. A Comissão avaliou também o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à França em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável em França, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da UE mediante um contributo ao nível UE para futuras decisões nacionais. As suas recomendações no contexto do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 5 infra.
- (22) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade, estando o seu parecer⁵ refletido, em especial, na recomendação 1 infra.
- (23) À luz dos resultados da apreciação aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1 a 5 infra,

⁵ Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDA que, no período 2016-2017, a França tome medidas no sentido de:

1. Assegurar uma correção duradoura do défice excessivo até 2017, adotando as medidas estruturais necessárias e aproveitando todas as receitas extraordinárias para a redução do défice e da dívida. Especificar as reduções de despesas programadas para os próximos anos e intensificar os esforços para aumentar o montante das poupanças geradas pela revisão das despesas, incluindo as despesas da administração pública local, até ao final de 2016. Promover avaliações independentes das políticas públicas, a fim de identificar ganhos de eficiência em todos os subsectores da administração pública.
2. Assegurar que a redução dos custos laborais é sustentada e que a evolução do salário mínimo é compatível com a criação de emprego e a competitividade. Reformar a legislação laboral, a fim de proporcionar mais incentivos para os empregadores recrutarem com base em contratos de duração indeterminada.
3. Melhorar as relações entre o setor da educação e o mercado de trabalho, em especial através da reforma dos estágios e da formação profissionais, com especial ênfase nos trabalhadores pouco qualificados. Até ao final de 2016, tomar medidas para reformar o sistema de subsídios de desemprego, a fim de recolocar o sistema numa trajetória de sustentabilidade orçamental e de proporcionar mais incentivos ao regresso à vida ativa.
4. Eliminar os obstáculos à atividade no setor dos serviços, em especial nos serviços às empresas e nas profissões regulamentadas. Tomar medidas para simplificar e melhorar a eficiência da política de inovação. Até ao final de 2016, aprofundar a reforma dos critérios regulamentares relacionados com a dimensão, que impedem o crescimento das empresas, e continuar a simplificar as regras administrativas, fiscais e contabilísticas aplicáveis às empresas, prosseguindo o programa de simplificação.
5. Tomar medidas com vista a reduzir os impostos sobre a produção e a taxa legal do imposto sobre as sociedades e, paralelamente, alargar a base tributária do imposto sobre o consumo, em particular no que diz respeito ao IVA. Eliminar as despesas fiscais ineficientes, eliminar os impostos que geram poucas ou nenhuma receita e adotar a reforma da retenção na fonte do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares até ao final de 2016.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente
