COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.5.2015
COM(2015) 260 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2015 de França

e à emissão de um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2015 de França

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2015 de França

e à emissão de um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2015 de 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 (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 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[2], nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia[3],

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu[4],

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) Em 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão de lançar uma nova estratégia para o crescimento e o emprego, intitulada *Europa 2020*, baseada numa coordenação reforçada das políticas económicas. A estratégia centra-se nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e competitividade.

(2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho adotou, com base nas propostas da Comissão, uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (de 2010 a 2014) e, em 21 de outubro de 2010, adotou

---

1 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
3 Add reference.
4 Add reference.

uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta estas orientações nas respetivas políticas económicas e de emprego.

(3) Em 8 de julho de 2014, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas de 2014 de França e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade atualizado de 2014 deste país. Em 28 de novembro de 2014, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 473/2013[5], a Comissão apresentou o seu parecer sobre o projeto de plano orçamental de França para 2015[6].

(4) Em 28 de novembro de 2014, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento[7], assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2015. No mesmo dia, a Comissão, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta[8], no qual identificou a França como um dos Estados-Membros que seriam objeto de apreciação aprofundada.

(5) Em 18 de dezembro de 2014, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a estimular o investimento, acelerar as reformas estruturais e prosseguir uma consolidação orçamental responsável e favorável ao crescimento.

(6) Em 26 de fevereiro de 2015, a Comissão publicou o seu relatório de 2015 relativo a França[9]. Nesse relatório eram avaliados os progressos realizados por França em resposta às recomendações específicas por país adotadas em 8 de julho de 2014. O relatório incluía ainda os resultados da apreciação aprofundada realizada de acordo com o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. A análise da Comissão levou-a a concluir que a França regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos, que exigem a tomada de medidas estratégicas decisivas e um acompanhamento específico. Num contexto de fraco crescimento e baixa inflação, associado a uma reduzida rendibilidade das empresas e à insuficiência das medidas adotadas até à data, aumentaram consideravelmente os riscos decorrentes da deterioração da competitividade, baseada ou não nos custos, e do elevado e crescente endividamento, em especial a nível da dívida pública. É especialmente importante adotar medidas para reduzir o risco de efeitos adversos sobre a economia francesa e, dada a dimensão desta, de repercussões negativas para a União Económica e Monetária.

(7) Em 30 de abril de 2015, a França apresentou o seu Programa Nacional de Reformas e o seu Programa de Estabilidade, ambos de 2015. Para ter em conta a inter-relação entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(8) A França encontra-se atualmente sujeita à vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade de 2015, o Governo prevê a correção da situação de défice excessivo até 2017, em conformidade com a Recomendação do Conselho de 10 de março de 2015, e a realização do objetivo de médio prazo — um défice estrutural de 0,4 % do PIB – até 2018. Embora o Governo pretenda respeitar os objetivos de défice nominal fixados pelo Conselho, o esforço orçamental programado para 2016 e 2017 fica aquém do recomendado. No seu Programa de Estabilidade de 2015, o Governo prevê que o rácio da dívida pública

5 JO L 140 de 27.5.2013, p. 11.
6 Add reference to the Commission decision.
7 COM(2014) 902.
8 Add reference.
9 Add reference.

atinja um máximo de 97 % do PIB em 2016, antes de diminuir para 95,5 % do PIB em 2018. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. No entanto, as medidas destinadas a realizar os objetivos previstos em matéria de défice a partir de 2016 ainda não foram suficientemente especificadas. Com base nas previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, o objetivo de défice nominal para 2015 é de 3,8 % do PIB, respeitando assim o objetivo de 4 % do PIB. No entanto, o esforço orçamental previsto para esse ano ficará aquém do recomendado pelo Conselho[10]. No que diz respeito a 2016, num cenário de políticas inalteradas, a Comissão projeta que o défice nominal corresponda a 3,5 % do PIB, acima do objetivo recomendado de 3,4 % do PIB, revelando um esforço orçamental insuficiente. Por conseguinte, será necessário adotar medidas estruturais adicionais em 2016. Com base na sua avaliação do Programa de Estabilidade e tendo em conta as previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, o Conselho considera que existe um risco de que a França não esteja em conformidade com as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

(9) Será essencial intensificar a análise das despesas e identificar os grandes domínios suscetíveis de reduções das despesas, a fim de que possam ser concretizados os resultados esperados. A França deve assegurar que os objetivos em matéria de redução de despesas tenham em conta a taxa de inflação próxima de zero. Ao mesmo tempo, as economias resultantes de custos inferiores aos previstos - decorrentes do serviço da dívida pública - devido a taxas de juro mais baixas, devem ser canalizadas para a redução do défice. Além disso, não é possível alcançar economias importantes a curto prazo sem conter significativamente o aumento das despesas com a segurança social, que representaram 26 % do PIB em 2014, ou seja, quase metade das despesas do setor público. Estão previstas para 2015-2017 poupanças com despesas de saúde de 11 mil milhões de EUR, sendo todavia necessários esforços suplementares para limitar o aumento das despesas neste domínio. Em especial, há margem para aplicar políticas adicionais de contenção de custos no domínio dos preços dos produtos farmacêuticos e das despesas hospitalares. O défice do sistema de pensões poderá continuar a agravar-se nos próximos anos e as anteriores reformas do sistema de pensões não serão suficientes para eliminar o respetivo défice. Em especial, o défice decorrente de regimes aplicáveis aos funcionários públicos e aos trabalhadores de empresas públicas continua a agravar o défice do sistema de pensões. Além disso, a situação macroeconómica tem um grande impacto sobre a sustentabilidade do sistema de pensões, nomeadamente a nível dos regimes complementares de pensões. São necessárias medidas decisivas para restabelecer a saúde financeira dos regimes complementares de pensões.

(10) A França realizou uma reforma da administração local destinada a aumentar a eficiência do sistema. Deve continuar a aplicar a redução programada das subvenções da administração central e reforçar o controlo das despesas da administração local, introduzindo um limite ao aumento anual das receitas fiscais da administração local, tendo em conta os limites máximos existentes para vários impostos locais. É igualmente necessário tomar medidas para conter o aumento das despesas administrativas das autoridades locais.

(11) Foram tomadas medidas estratégicas para reduzir os custos do trabalho e melhorar as margens de lucro das empresas através de um crédito fiscal de 20 mil milhões de EUR em prol da competitividade e do emprego e de reduções adicionais de 10 mil

[10] A avaliação das medidas eficazes tomadas no quadro do procedimento relativo aos défices excessivos será efetuada após 10 de junho de 2015.

milhões de EUR das contribuições patronais para a segurança social previstas no âmbito do pacto de responsabilidade e solidariedade. Estas duas medidas representam 1,5 % do PIB e deverão contribuir para reduzir o diferencial existente entre a França e a média da área do euro em termos de cunha fiscal sobre o trabalho. A aplicação destas medidas deve prosseguir em 2016, mas, tendo em conta o seu elevado custo para o orçamento do Estado, é importante avaliar a sua eficácia a nível das empresas. Esta avaliação deve ter em especial em conta os fatores de rigidez que afetam os mercados de trabalho e dos produtos, nomeadamente os que afetam as remunerações. O custo do trabalho correspondente ao nível do salário mínimo continua a ser elevado em comparação com outros Estados-Membros. O salário mínimo continua a evoluir de forma desfavorável à competitividade e à criação de emprego. Para além disso, num contexto de reduzida inflação, a sua indexação automática poderá conduzir a aumentos salariais superiores ao necessário para preservar o poder de compra.

(12) A França deve tomar medidas decisivas para eliminar os limiares regulamentares aplicáveis em matéria de direito do trabalho e as disposições contabilísticas que limitam o crescimento das empresas francesas, em especial das PME. Em geral, é possível reforçar a concorrência no setor dos serviços, em especial nos serviços profissionais, no comércio retalhista e nas indústrias de rede. Alguns regulamentos e tarifas aplicáveis às profissões regulamentadas entravam a atividade económica. Foram adotadas novas medidas no sentido do reforço da concorrência nas profissões jurídicas com base na recente Lei sobre o crescimento, a atividade económica e a igualdade de oportunidades, indo a sua execução ser crucial para garantir a eliminação efetiva destes obstáculos. A França deve também tomar medidas para eliminar os obstáculos existentes noutros setores, em especial no setor da saúde. O princípio do *numerus clausus* para o acesso às profissões do setor da saúde continua a prejudicar o acesso a serviços e poderia ser revisto sem pôr em risco a qualidade e a segurança.

(13) Em 2014, o rácio impostos/PIB situava-se em 45,8 %, uma das mais elevadas percentagens da UE. As taxas do imposto sobre as sociedades são elevadas e têm um impacto negativo sobre o investimento das empresas francesas. A taxa efetiva média de imposto paga pelas empresas ascende a 38,3 %, uma das mais elevadas da UE. Para além do anúncio da abolição da contribuição das empresas para a segurança social e da redução da taxa legal para 28 % em 2020, a França deve envidar mais esforços a curto prazo para tornar a tributação das sociedades propícia ao crescimento e ao investimento. É necessário tomar medidas para simplificar o sistema fiscal mediante a eliminação de impostos ineficientes. Mais de 100 impostos foram identificados como gerando poucas ou nenhumas receitas e a sua eliminação poderia simplificar os procedimentos para as empresas e as famílias.

(14) A taxa de desemprego francesa continuou a situar-se a um nível elevado em 2014 e o desemprego de longa duração registou uma deterioração, como reflexo do fraco crescimento económico. A taxa de desemprego geral era de 10,2 %, em comparação com 10,3 % em 2013 e 7,5 % em 2008, afetando especialmente os jovens, os trabalhadores mais idosos e os trabalhadores pouco qualificados. A França sofre da segmentação do mercado de trabalho, representando os contratos a termo uma proporção crescente das novas contratações. Os esforços desenvolvidos especificamente para reduzir o nível de segmentação do mercado de trabalho, em especial através de contribuições sociais mais elevadas para os contratos a muito curto prazo, não conseguiram travar esta tendência. A revisão do regime jurídico que

rege os contratos de trabalho poderá contribuir para reduzir esta segmentação. As reformas adotadas recentemente alargaram apenas ligeiramente as possibilidades de os empregadores não terem de celebrar acordos coletivos. Esta situação limita a possibilidade de as empresas poderem adaptar a mão de obra em função das suas necessidades. Os setores e as empresas devem dispor de flexibilidade para determinar, caso a caso e após negociações com os parceiros sociais, se o tempo de trabalho pode ultrapassar 35 horas por semana. A Lei relativa à celebração de *accords de maintien de l'emploi* não produziu os resultados esperados. Muito poucas empresas recorreram às novas disposições relativas aos acordos de empresa com vista a aumentar a flexibilidade das condições de trabalho. Este regime deve ser revisto para conceder às empresas uma maior margem de manobra em matéria de adaptação dos salários e do tempo de trabalho à sua situação económica.

(15) A deterioração do mercado de trabalho que se verifica desde há bastante tempo tem afetado o sistema de subsídios de desemprego, pondo em causa a sustentabilidade do modelo. A nova convenção sobre o sistema de subsídios de desemprego celebrada em 1 de julho de 2014 é insuficiente para reduzir o défice. As várias medidas introduzidas geraram uma poupança de 0,3 mil milhões de EUR em 2014. Devem reduzir o défice num montante adicional de 0,8 mil milhões de EUR em 2015, passando de 5,2 para 4,4 mil milhões de EUR, o que conduzirá a um novo agravamento da dívida do sistema para 25,9 mil milhões de EUR. A tomada de medidas estruturais é necessária para assegurar a viabilidade do sistema. Em especial, devem ser revistas as condições de elegibilidade, a estrutura degressiva dos subsídios de desemprego e as taxas de substituição para os trabalhadores com remunerações mais elevadas.

(16) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de França, a qual foi publicada no relatório de 2015 relativo a este país. Avaliou igualmente o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas a França em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica de França, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia graças ao seu contributo para as futuras decisões nacionais. As recomendações formuladas no contexto do Semestre Europeu traduzem-se nas recomendações 1 a 6 infra.

(17) À luz desta avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade de França, sendo o seu parecer[11] nomeadamente traduzido na recomendação 1 infra.

(18) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade. As suas recomendações formuladas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 refletem-se nas recomendações 1 a 6 infra.

(19) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu igualmente a uma análise da política económica da área do euro no seu conjunto. Com base nessa análise, o Conselho formulou recomendações específicas destinadas aos Estados-Membros cuja moeda é o euro. A França deve também assegurar a aplicação plena e em tempo útil destas recomendações,

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

RECOMENDA que, no período 2015-2016, a França tome medidas no sentido de:

1. Tomar medidas eficazes no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos e garantir uma correção duradoura da situação de défice excessivo até 2017, reforçando a estratégia orçamental, adotando as medidas necessárias no período em causa e aproveitando todas as receitas excecionais para a redução do défice. Especificar as reduções de despesas programadas para esses anos e fornecer uma avaliação independente do impacto das principais medidas.

2. Intensificar os esforços para tornar eficaz a análise das despesas e identificar as possibilidades de poupança em todos os subsetores das administrações públicas, nomeadamente em matéria de segurança social e de administração local. Tomar medidas para limitar o aumento das despesas administrativas das autoridades locais. Tomar medidas adicionais, até março de 2016, com vista a reconduzir o sistema de pensões para uma situação de equilíbrio, assegurando nomeadamente a sustentabilidade a longo prazo da situação financeira dos regimes complementares de pensões.

3. Assegurar a sustentabilidade da redução dos custos laborais decorrentes do crédito fiscal em prol da competitividade e do emprego e do pacto de responsabilidade e solidariedade, em especial pela sua aplicação, tal como previsto, em 2016. Avaliar a eficácia destes regimes em função dos fatores de rigidez dos mercados de trabalho e dos produtos. Reformar o sistema de fixação de salários - incluindo a indexação dos salários - com vista a assegurar a evolução dos salários em função dos níveis de produtividade, em particular a nível setorial. Garantir que a evolução do salário mínimo é coerente com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade.

4. Até ao final de 2015, reduzir os obstáculos regulamentares ao crescimento das empresas, sobretudo mediante a revisão dos critérios relacionados com a dimensão no âmbito regulamentar a fim de evitar os efeitos decorrentes dos limiares. Eliminar a partir de 2015 as restrições ao acesso e ao exercício das profissões regulamentadas, para além das profissões jurídicas, em especial no que se refere às profissões no setor da saúde.

5. Simplificar e melhorar a eficiência do sistema fiscal, nomeadamente através da supressão das despesas fiscais ineficientes. A fim de promover o investimento, tomar medidas com vista a reduzir os impostos incidentes sobre a atividade produtiva e a taxa legal dos impostos sobre as sociedades, paralelamente ao alargamento da base onde incidem os impostos sobre o consumo. Tomar medidas a partir de 2015 no sentido de eliminar os impostos ineficientes que geram poucas ou nenhumas receitas.

6. Reformar a legislação laboral a fim de proporcionar mais incentivos para que os empregadores contratem com base em contratos permanentes. Facilitar a adoção de derrogações a nível das empresas e a nível setorial em relação a disposições jurídicas de caráter geral, nomeadamente no que se refere às disposições em matéria de tempo de trabalho. Reformar a Lei relativa à celebração de *accords de maintien de l'emploi* até ao final de 2015, a fim de aumentar a sua aceitação por parte das empresas. Tomar medidas para reformar o sistema de subsídios de desemprego a fim de reconduzir o sistema para uma situação de sustentabilidade orçamental e proporcionar mais incentivos para a reintegração no mercado de trabalho.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente