COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.5.2015
COM(2015) 260 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Francia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de Francia

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Francia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 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) nº 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 económicas[1], y, en particular, su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos[2], y, en particular, su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea[3],

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo[4],

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

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 marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de poner en marcha una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centra en los ámbitos fundamentales en los que es necesario actuar para reforzar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.

(2) El 13 de julio de 2010, basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo adoptó una Recomendación sobre las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 260.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

21 de octubre de 2010, una Decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, que juntas forman las «directrices integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las directrices integradas en sus políticas económicas y de empleo nacionales.

(3) El 8 de julio de 2014, el Consejo aprobó una Recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de Francia de 2014 y emitió su dictamen sobre su Programa de Estabilidad actualizado para 2014. El 28 de noviembre de 2014, en consonancia con el Reglamento (UE) nº 473/2013[5], la Comisión presentó su dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de 2015 de Francia[6].

(4) El 28 de noviembre de 2014, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento[7], marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2015 para la coordinación de las políticas económicas. Ese mismo día, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) nº 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta[8], en el que se señalaba a Francia como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo.

(5) El 18 de diciembre de 2014, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para fomentar la inversión, acelerar las reformas estructurales y proseguir un saneamiento presupuestario responsable que propicie el crecimiento.

(6) El 26 de febrero de 2015, la Comisión publicó su informe específico de 2015 sobre Francia[9]. En él se evaluaron los avances realizados por Francia de cara a poner en práctica las recomendaciones específicas adoptadas el 8 de julio de 2014. El informe específico también incluye los resultados de un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1176/2011. En su análisis, la Comisión concluye que Francia está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos que requieren medidas decisivas y un seguimiento específico. En particular, en un contexto de débil crecimiento y baja inflación, junto con una baja rentabilidad de las empresas, y teniendo en cuenta la insuficiente respuesta política hasta la fecha, han aumentado de forma significativa los riesgos asociados al deterioro de la competitividad relacionada o no con los costes y al elevado y creciente nivel de endeudamiento, en particular público. La necesidad de medidas para reducir el riesgo de repercusiones negativas sobre la economía francesa y, dado su tamaño, de efectos secundarios negativos para la unión económica y monetaria, es especialmente grande.

(7) El 30 de abril de 2015, Francia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2015 y su Programa de Estabilidad de 2015. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(8) Francia está actualmente en el componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2015, el Gobierno tiene previsto corregir el déficit excesivo para 2017, en consonancia con la recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2015 y alcanzar el objetivo a medio plazo –un déficit

---

5 DO L 140 de 27.5.2013, p. 11.
6 C(2014) 8805 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 C(2015) 29 final.

estructural del 0,4 % del PIB– para 2018[10]. Aunque el Gobierno tiene previsto respetar los objetivos de déficit global fijados por el Consejo, el esfuerzo presupuestario previsto en 2016 y 2017 está por debajo del nivel recomendado. En su Programa de Estabilidad de 2015, el Gobierno espera que la ratio deuda pública / PIB alcance el 97 % en 2016 para luego bajar al 95,5 % del PIB en 2018. El escenario macroeconómico en el que se basan estas previsiones presupuestarias es verosímil. No obstante, las medidas para apoyar los objetivos de déficit previstos a partir de 2016 no se han concretado suficientemente. Basándose en las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión, el objetivo de déficit global para 2015 será del 3,8 % del PIB, respetando, por tanto, el objetivo del 4 % del PIB. No obstante, el esfuerzo presupuestario previsto para ese año será menor que el recomendado por el Consejo[11]. Por lo que se refiere a 2016, en un escenario sin cambios de política, la Comisión prevé que el déficit global alcanzará el 3,5 % del PIB, por encima del objetivo recomendado del 3,4 % del PIB, y que no se realizará el esfuerzo presupuestario requerido. Por consiguiente, serán necesarias medidas estructurales adicionales para 2016. Basándose en la evaluación del Programa de Estabilidad y teniendo en cuenta las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión, el Consejo considera que existe un riesgo de que Francia no cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(9) Será fundamental intensificar las revisiones del gasto y señalar grandes ámbitos de recortes de gasto de manera que puedan alcanzar los resultados esperados. Francia debe garantizar que los objetivos de reducción del gasto tienen en cuenta la tasa de inflación próxima a cero. Al mismo tiempo, el ahorro resultante de los costes inferiores a lo esperado de la deuda pública, gracias a los tipos de interés inferiores, debe canalizarse para reducir el déficit. Por otra parte, no puede lograrse un ahorro a corto plazo considerable sin contener de manera significativa el incremento del gasto de la seguridad social, que representó el 26 % del PIB en 2014, lo que supone casi la mitad del gasto de todo el sector público. Está previsto un ahorro en el gasto en asistencia sanitaria de 11 000 millones EUR para 2015-2017, pero son necesarios más esfuerzos para limitar el aumento del gasto en este ámbito. En concreto, hay margen para aplicar más políticas de contención de costes en el ámbito de los precios farmacéuticos y el gasto hospitalario. El sistema de pensiones tal vez se enfrente a un aumento del déficit en los próximos años y las anteriores reformas de las pensiones no serán suficientes para eliminar el déficit del sistema. En concreto, el déficit producido por los regímenes de funcionarios y empleados de empresas controladas por el Estado sigue lastrando el déficit global de las pensiones. Por otra parte, la situación macroeconómica tiene un gran impacto en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en particular la situación de los regímenes de pensiones complementarias. Son precisas medidas decisivas para restablecer la salud financiera de estos últimos.

(10) Francia ha emprendido una reforma de la administración local con el fin de aumentar la eficiencia del sistema. Debe seguir aplicando la reducción prevista de subvenciones del Gobierno central y reforzar el control del gasto del gobierno local, limitando el aumento anual de los ingresos fiscales del gobierno local, teniendo en cuenta los límites máximos existentes para algunos de los impuestos locales.

[10] En comparación con el Programa de Estabilidad anterior, el Gobierno ha revisado su objetivo a medio plazo de un déficit estructural del 0,25 % del PIB al 0,4 %. Se espera alcanzar el objetivo a medio plazo un año después de lo previsto en el Programa de Estabilidad del año pasado.

[11] La evaluación de las medidas efectivas adoptadas en el procedimiento de déficit excesivo se realizará después del 10 de junio de 2015.

También es necesario tomar medidas para contener el aumento de los costes administrativos de las autoridades locales.

(11) Se han adoptado medidas para reducir los costes laborales y mejorar los márgenes de beneficio de las empresas mediante la bonificación fiscal de 20 000 millones EUR para la competitividad y el empleo y los recortes adicionales de 10 000 millones EUR en las cotizaciones empresariales a la seguridad social previstos en el Pacto de Responsabilidad y Solidaridad. Estas dos medidas representan el 1,5 % del PIB y contribuirían a reducir la brecha existente entre Francia y la media de la zona del euro en lo que a cuña fiscal sobre el trabajo se refiere. La aplicación de estas medidas debe continuar en 2016 pero, dado su elevado coste para el presupuesto público, es importante evaluar su efectividad a nivel de las empresas. Esta evaluación debe tener especialmente en cuenta las rigideces del mercado laboral y de productos, especialmente las que afectan a los salarios. El coste de la mano de obra que percibe el salario mínimo sigue siendo elevado en comparación con otros Estados miembros. El salario mínimo sigue evolucionando de manera poco propicia a la competitividad y la creación de empleo. Además, en un contexto de baja inflación, su indexación automática puede dar lugar a aumentos salariales que exceden de lo necesario para conservar el poder adquisitivo.

(12) Francia debería tomar medidas decisivas para suprimir los umbrales regulatorios en el Derecho del trabajo y las normas de contabilidad que limitan el crecimiento de las empresas francesas, especialmente de las pymes. En general, hay margen para aumentar la competencia en el sector servicios, en particular en los servicios profesionales, el comercio minorista y las industrias de red. Algunas de las reglamentaciones y tarifas de las profesiones reguladas limitan la actividad económica. Se han adoptado nuevas medidas para mejorar la competencia en las profesiones jurídicas mediante la reciente ley de crecimiento, actividad económica e igualdad de oportunidades, y su aplicación será fundamental para garantizar que se supriman las barreras sobre el terreno. Francia también debería tomar medidas para eliminar las barreras en otros sectores, en particular en el sector sanitario. El principio de *numerus clausus* que rige la incorporación a profesiones sanitarias sigue entorpeciendo el acceso a los servicios y podría ser objeto de una revisión que no comprometiese la calidad ni la seguridad de estos.

(13) En 2014, la ratio impuestos / PIB se situaba en el 45,8 %, una de las más elevadas de la UE. Los tipos del impuesto de sociedades son altos y lastran la inversión de las empresas francesas. El tipo impositivo efectivo pagado por una empresa como media asciende al 38,3 %, uno de los más altos de la UE. Además de la anunciada supresión de la cotización empresarial a la seguridad social y de la reducción del tipo obligatorio al 28 % en 2020, Francia debería aumentar el esfuerzo a corto plazo para que la fiscalidad de las empresas propicie el crecimiento y la inversión. Es preciso simplificar el sistema tributario suprimiendo impuestos ineficientes. Se han encontrado más de 100 impuestos que reportan escasos o nulos ingresos y cuya supresión simplificaría los procedimientos para las empresas y los hogares.

(14) La tasa de desempleo en Francia en 2014 siguió siendo elevada y empeoró el desempleo de larga duración, reflejo del escaso crecimiento económico. La tasa de desempleo total se situaba en el 10,2 %, frente al 10,3 % en 2013 y al 7,5 % en 2008, afectando especialmente a los jóvenes, los trabajadores de más edad y los poco cualificados. En Francia, la segmentación del mercado laboral constituye un problema, y los contratos de duración determinada representan un porcentaje cada vez mayor de los nuevos contratos. Los esfuerzos específicos para reducir el nivel de

segmentación, en particular mediante cotizaciones sociales más elevadas para los contratos de muy corta duración, no han conseguido contener esta tendencia. Revisar el marco jurídico que rige los contratos de trabajo podría contribuir a reducir la segmentación. Las recientes reformas solo han dado pocas posibilidades a los empresarios para apartarse de los acuerdos del ramo, lo que limita la capacidad de las empresas para modular la mano de obra en función de sus necesidades. Debería darse flexibilidad a sectores y empresas para determinar caso por caso, y después de negociar con los interlocutores sociales, si el horario de trabajo debería ser distinto de las 35 horas semanales. La ley por la que se crean los *accords de maintien de l'emploi* no ha producido los resultados esperados. Muy pocas empresas han hecho uso de las nuevas disposiciones que permiten llegar a acuerdos por empresa para incrementar la flexibilidad de las condiciones de trabajo. Este programa debería revisarse para dar más margen a las empresas para adaptar los salarios y el horario de trabajo a su situación económica.

(15) El prolongado deterioro en el mercado laboral ha afectado al sistema de prestaciones de desempleo, cuestionando la sostenibilidad del modelo. El nuevo convenio sobre el sistema de prestaciones de desempleo introducido el 1 de julio de 2014 es insuficiente para reducir el déficit. Las diversas medidas introducidas generaron un ahorro de 300 millones EUR en 2014. Se espera que reduzcan el déficit otros 800 millones EUR en 2015, pasando de 5 200 millones EUR a 4 400 millones EUR, con lo que la deuda del sistema aumentaría hasta los 25 900 millones EUR. Son necesarias medidas estructurales para garantizar la viabilidad del sistema. En particular, deberían revisarse las condiciones de admisibilidad, la estructura degresiva de las prestaciones y las tasas de sustitución de los trabajadores con los salarios más elevados.

(16) 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 2015. 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 presupuestaria y la política socioeconómica de Francia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 6 que figuran a continuación.

(17) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de Francia[12], y su dictamen se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

(18) A la luz del examen exhaustivo de 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) nº1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 6 que figuran a continuación.

(19) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión también ha efectuado un análisis de la política económica de la zona del euro en su conjunto. sobre cuya base el Consejo ha emitido recomendaciones específicas dirigidas a los Estados miembros

[12] Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo.

cuya moneda es el euro. Francia debe asimismo asegurar la plena aplicación de estas recomendaciones dentro de los plazos previstos.

RECOMIENDA que Francia tome medidas en 2015 y 2016 a fin de:

1. Garantizar medidas efectivas en el marco del procedimiento de déficit excesivo y una corrección duradera del déficit excesivo para 2017, reforzando la estrategia presupuestaria, adoptando las medidas necesarias para todos los años y utilizando todos los beneficios inesperados para reducir el déficit. Especificar los recortes en los gastos previstos durante esos años y presentar una evaluación independiente del impacto de las medidas clave.

2. Redoblar esfuerzos para que la revisión del gasto sea efectiva e identificar posibilidades de ahorro en todos los subsectores de las administraciones públicas, incluida la seguridad social y las administraciones locales. Tomar medidas para limitar el aumento del gasto administrativo de las autoridades locales. Tomar medidas adicionales de aquí a marzo de 2016 para equilibrar el sistema de pensiones, en particular, garantizando que la situación financiera de los regímenes de pensión complementaria sea sostenible a largo plazo.

3. Garantizar que se sostengan las reducciones del coste de la mano de obra derivadas de la bonificación fiscal para la competitividad y el empleo y del Pacto de Responsabilidad y Solidaridad, en particular aplicando estos últimos conforme a lo previsto en 2016. Evaluar la efectividad de estos regímenes a la vista de las rigideces del mercado laboral y de productos. Consultando a los interlocutores sociales y de conformidad con las prácticas nacionales, reformar el mecanismo de fijación de salarios para garantizar que evolucionen en consonancia con la productividad. Garantizar que la evolución del salario mínimo sea compatible con los objetivos de fomentar el empleo y la competitividad.

4. Para finales de 2015, reducir los impedimentos normativos a la expansión de las empresas, revisando los criterios de tamaño recogidos en las regulaciones vigentes a fin de evitar efectos de umbral. Eliminar las restricciones al acceso y el ejercicio de profesiones reguladas, además de en las profesiones jurídicas, en particular por lo que se refiere a las profesiones sanitarias a partir de 2015.

5. Simplificar y mejorar la eficiencia del sistema tributario, en particular suprimiendo gastos fiscales ineficientes. Para fomentar la inversión, tomar medidas que reduzcan los impuestos sobre la producción y el tipo obligatorio del impuesto de sociedades, a la vez que se amplía la base impositiva sobre el consumo. Adoptar medidas a partir de 2015 para suprimir impuestos ineficientes que reportan escasos o nulos ingresos.

6. Reformar el Derecho del trabajo para que los empresarios tengan más incentivos para ofrecer contratos indefinidos. Facilitar que se acepten excepciones a nivel de empresa y sectorial de las disposiciones legales generales, en particular por lo que se refiere a disposiciones sobre horario laboral. Reformar la ley por la que se crean los *accords de maintien de l'emploi* para finales de 2015 con el fin de aumentar su utilización por las empresas. Tomar medidas para reformar el sistema de prestaciones de desempleo para que se restablezca su sostenibilidad presupuestaria y ofrezca más incentivos para regresar al trabajo.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente