



Bruselas, 1.7.2015
COM(2015) 326 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Evaluación de las medidas adoptadas por

FRANCIA

**en respuesta a la Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2015
con objeto de poner fin a la situación de déficit excesivo**

{SWD(2015) 130 final}

1. INTRODUCCIÓN

El 10 de marzo de 2015, el Consejo adoptó una Recomendación dirigida a Francia con arreglo al artículo 126, apartado 7, del Tratado, con vistas a poner fin a la situación de déficit excesivo en 2017 a más tardar. Se recomendó a Francia alcanzar un déficit público del 4,0 % del PIB en 2015, el 3,4 % del PIB en 2016 y el 2,8 % del PIB en 2017. Sobre la base de las previsiones macroeconómicas subyacentes a la Recomendación del Consejo, esto se consideró compatible con una mejora del saldo estructural del 0,5 % del PIB en 2015, el 0,8 % en 2016 y el 0,9 % en 2017 y requeriría medidas adicionales de importe equivalente al 0,2 % del PIB en 2015, el 1,2 % en 2016 y el 1,3 % en 2017.

De conformidad con el artículo 3, apartados 4 *bis*, del Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo, el Consejo estableció el plazo del 10 de junio de 2015 para que Francia informase detalladamente de las medidas adoptadas en relación con i) las medidas estructurales discrecionales adicionales, equivalentes al 0,2 % del PIB, adoptadas para garantizar el logro de la mejora recomendada del saldo estructural en 2015; y ii) las principales medidas presupuestarias esbozadas con el fin de alcanzar los objetivos establecidos para 2016 y 2017. Para reflejar la nueva senda de ajuste debe actualizarse la «Loi de Programmation des Finances Publiques» (Ley de programación de las finanzas públicas). Además, se exigió a Francia que proporcionase, antes de la finalización del plazo, una evaluación *ex ante* de las medidas fundamentales que sustentarían el ajuste en 2016 y 2017.

En el plazo establecido, las autoridades francesas remitieron a la Comisión un informe que expone las medidas adoptadas en respuesta a la Recomendación del Consejo y define la estrategia de saneamiento encaminada a alcanzar los objetivos establecidos por el Consejo.

Sobre la base de la información incluida en el informe sobre las medidas adoptadas, la Comisión ha examinado la estrategia presupuestaria de Francia con el fin de evaluar si este país ha cumplido la Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2015.

2. INICIATIVAS INCLUIDAS EN EL INFORME SOBRE LAS MEDIDAS ADOPTADAS Y PREVISIONES PRESUPUESTARIAS ACTUALIZADAS

El informe sobre las medidas adoptadas, publicado el 10 de junio de 2015, confirma la estrategia presupuestaria expuesta en el Programa de Estabilidad presentado por Francia el 30 de abril de 2015, cuyo objetivo es corregir el déficit excesivo de aquí a 2017 (plazo fijado por el Consejo). El informe no incluye nuevas medidas, pero proporciona información adicional sobre la naturaleza y la aplicación de las medidas adicionales anunciadas en el Programa de Estabilidad en respuesta a la Recomendación del Consejo, de 10 de marzo de 2015, por un importe de 4 000 millones EUR en 2015 y 5 000 millones EUR en 2016.

En cuanto a 2015, el informe confirma un conjunto de medidas anunciado en el Programa de Estabilidad, por un importe de 4 000 millones EUR (0,2 % del PIB), que ya había sido tenido plenamente en cuenta en las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión. Este paquete se compone de una nueva reducción de gastos del Estado (1 200 millones EUR), menores pagos de intereses (1 200 millones EUR) y transferencias sociales (1 000 millones EUR), así como de medidas de ingresos adicionales (600 millones EUR). Como se señala en

la evaluación del Programa de Estabilidad realizada por los servicios de la Comisión¹, algunas de estas medidas, por un importe de 1 200 millones EUR, se han tomado para convertir en ahorro permanente el nivel inferior al previsto de los gastos observado en 2014. Estas medidas implican una reducción del nivel de gastos previstos por las autoridades. No obstante, no modifican el ritmo de expansión del gasto público y, por tanto, no tienen ningún impacto en el esfuerzo presupuestario².

En cuanto a 2016, el informe sobre las medidas adoptadas proporciona información complementaria acerca de las medidas de ahorro de 5 000 millones EUR (0,2 % del PIB), que, al no haberse especificado suficientemente en el Programa de Estabilidad, no se incluyeron en las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión. Los menores gastos resultarían de ahorros del Estado (1 600 millones EUR), de la Seguridad Social (2 200 millones EUR) y de las administraciones locales (1 200 millones EUR). Por el momento, solo los recortes adicionales de los gastos previstos por el Estado (1 600 millones EUR), que han sido documentados en cartas enviadas por el Primer Ministro a cada Ministro el 24 de abril de 2015, parecen suficientemente especificados para poder ser tenidos en cuenta en la evaluación de la Comisión. El resto de los ahorros previstos por las autoridades solo podrían incluirse en las previsiones de la Comisión una vez que se hayan especificado suficientemente las medidas que sustentan la estrategia presupuestaria.

Para 2017, el informe sobre las medidas adoptadas no incluye nuevas iniciativas ni detalla aquellas en que se sustenta el ajuste previsto.

Según las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión, que abarcan hasta 2016, el déficit de las Administraciones públicas alcanzaría el 3,8 % del PIB en 2015, por debajo, pues, del objetivo global del 4,0 % del PIB fijado en la Recomendación del Consejo. Para 2016, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, el déficit se situaría en el 3,5 % del PIB, por encima del objetivo de déficit recomendado (3,4 % del PIB).

A la luz de la información facilitada en el informe actualizado sobre las medidas adoptadas, las previsiones de primavera de la Comisión contemplan que el déficit se mantenga invariado en 2015, en el 3,8 % del PIB, y disminuya al 3,4 % del PIB en 2016. Para 2015, el informe sobre las medidas adoptadas confirma la estimación contenida en las previsiones de primavera relativa al impacto del paquete de 4 000 millones EUR sobre las finanzas públicas. Para 2016, solo parecen suficientemente especificadas por ahora las medidas de saneamiento adicionales previstas en materia de gastos, por un importe de 1 600 millones EUR (0,1 % del PIB), por lo que se han incluido en las previsiones actualizadas de la Comisión. En consecuencia, la previsión de déficit de las Administraciones públicas para 2016 se ha revisado a la baja, al 3,4 % del PIB en lugar del 3,5 % indicado en las previsiones de primavera.

Los riesgos que presentan las perspectivas presupuestarias para 2015 y 2016, según las previsiones de primavera actualizadas de la Comisión, parecen globalmente equilibrados. El crecimiento del PIB superior al previsto en el primer trimestre de 2015 (un 0,6 %, frente al 0,4 % de las previsiones de primavera de la Comisión) sugiere que la recuperación económica puede ir ganando terreno más rápidamente de lo previsto. Además, una elasticidad de los

¹ «Evaluación del Programa de Estabilidad de 2015 de Francia», 27 de mayo de 2015; véase: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/10_fr_scp_en.pdf.

² El esfuerzo presupuestario se calcula partiendo del ritmo de aumento del gasto público y no de su nivel (véase el recuadro 1).

ingresos tributarios superior a la prevista podría tener un impacto positivo en el déficit en 2015 y 2016. Por el contrario, la decepcionante evolución del mercado laboral puede tener un impacto negativo en las finanzas públicas. Del mismo modo, el reciente aumento de los rendimientos de los títulos de deuda soberana podría dar lugar a un aumento de los pagos de intereses y, de esta forma, dificultar el logro de los objetivos de reducción del gasto.

3. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

Partiendo de la información presentada en el informe sobre las medidas adoptadas, las previsiones de primavera actualizadas de la Comisión contemplan para 2015 un déficit de un 3,8 % del PIB, por debajo del objetivo fijado por el Consejo para este año, y el 3,4 % en 2016, en línea con el objetivo establecido por el Consejo. Sin embargo, se prevé que el ajuste del saldo estructural en ambos años se mantenga por debajo del recomendado por el Consejo.

Recuadro 1: Metodología para evaluar la eficacia de las medidas

De conformidad con el Reglamento (CE) nº 1467/97 y con el Código de Conducta³, se considera que un Estado miembro ha adoptado medidas eficaces si ha actuado en cumplimiento de la recomendación formulada en virtud del artículo 126, apartado 7, del TFUE. El Código de Conducta establece que la evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas debe considerar especialmente si el Estado miembro de que se trate ha alcanzado los objetivos presupuestarios anuales y ha logrado la correspondiente mejora de su saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, según lo recomendado por el Consejo.

La metodología para evaluar la eficacia de las medidas⁴ requiere que se considere en primer lugar si el Estado miembro cumple con el objetivo nominal y consigue la mejora subyacente del saldo estructural, tal como se establece en la Recomendación formulada en el marco del procedimiento de déficit excesivo. Si este es el caso, el procedimiento queda en suspenso.

Si el Estado miembro no alcanza o corre el riesgo de no alcanzar su objetivo de déficit global, o no consigue la mejora necesaria de su saldo estructural, se realiza un análisis pormenorizado de las razones de esas circunstancias. El análisis pormenorizado evalúa si el Estado miembro ha actuado ateniéndose a la Recomendación, sobre la base de dos medidas complementarias de esfuerzo presupuestario: i) el enfoque «descendente», que mide la variación del saldo estructural ajustado en función de la revisión del crecimiento de la producción potencial, de variaciones imprevistas, al alza o a la baja, de los ingresos, y de los imprevistos; y ii) el enfoque «ascendente», que estima, respecto del escenario de referencia en que se basa la Recomendación del Consejo, el impacto presupuestario de las distintas medidas presupuestarias discrecionales aplicadas y la evolución del gasto bajo el control del Gobierno. El análisis pormenorizado también se complementa con otras consideraciones cualitativas pertinentes que permiten a la Comisión emitir un juicio cualificado sobre si el Estado miembro considerado ha tomado suficientes medidas para cumplir con la Recomendación formulada en el marco del PDE.

³ «Condiciones de aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y directrices sobre el formato y el contenido de los programas de estabilidad y convergencia»; puede consultarse en: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

⁴ Aprobada por el Consejo el 20 de junio de 2014: (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf).

Si el análisis pormenorizado indica que el Estado miembro considerado ha cumplido sus compromisos políticos, la evaluación llegará a la conclusión de que se han tomado medidas eficaces. Si el análisis pormenorizado demuestra que los compromisos políticos no se han cumplido y se espera el incumplimiento de los objetivos de déficit, la evaluación concluirá que no se han tomado medidas eficaces. No obstante, si se espera alcanzar los objetivos de déficit global, el procedimiento se mantendrá en suspenso, incluso aunque no se alcance la variación recomendada del saldo estructural. Al mismo tiempo, un análisis pormenorizado deberá llevar a comprender mejor la naturaleza de la evolución presupuestaria subyacente.

La mejora del saldo estructural según las previsiones actualizadas de la Comisión sería del 0,3 % del PIB en 2015 y el 0,1 % en 2016, cifras inferiores a los esfuerzos del 0,5 % y del 0,8 % del PIB recomendados por el Consejo, respectivamente, para estos dos años. Para 2015, la mejora prevista del saldo estructural no varía en comparación con la previsión de primavera (0,3 % del PIB) y es similar a la prevista cuando se formuló la Recomendación del Consejo. Más concretamente, se supone que el paquete adicional de 4 000 millones EUR anunciado en el Programa de Estabilidad incrementará el esfuerzo estructural en 2 800 millones EUR (0,1 % del PIB). No obstante, este impacto quedaría compensado por una revisión a la baja de las elasticidades tributarias. Para 2016, la mejora del saldo estructural se estima en el 0,0 % del PIB en las previsiones de primavera y en el -0,4 % del PIB en el escenario de referencia del procedimiento de déficit excesivo. Teniendo en cuenta la nueva reducción de los gastos especificada en el informe sobre las medidas adoptadas, ahora se prevé que el saldo estructural mejoraría en un 0,1 % del PIB, cifra que seguiría muy por debajo del 0,8 % del PIB recomendado por el Consejo.

Tal como prevé la metodología utilizada para evaluar la eficacia de las medidas adoptadas (véase el recuadro 1), esta situación exige un análisis pormenorizado de los esfuerzos presupuestarios sobre la base de la mejora del saldo estructural ajustado (enfoque descendente) y sobre el importe de las medidas adoptadas (enfoque ascendente).

Cuadro 1: Comparación de las previsiones presupuestarias

% del PIB	Saldo presupuestario global			Ajuste del saldo estructural	
	2015	2016	2017*	2015	2016
Previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión	-3,8 %	-3,5 %	-	0,3 %	0,0 %
Previsiones de la primavera de 2015 actualizadas de la Comisión	-3,8 %	-3,4 %	-	0,3 %	0,1 %
Programa de estabilidad	-3,8 %	-3,3 %	-2,7 %	0,3 %	0,1 %
Escenario de referencia (previsiones del invierno de 2015)**	4,1 %	4,1 %	4,1 %	0,3 %	-0,4 %
Objetivo fijado en el PDE	-4,0 %	-3,4 %	-2,8 %	0,5 %	0,8 %

Notas:

Los saldos estructurales basados en el programa de estabilidad son recalculados por la Comisión sobre la base del escenario del programa de estabilidad aplicando la metodología común.

* Las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión abarcan solo hasta 2016.

**Escenario subyacente a la Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2015.

En cuanto a 2015, el análisis pormenorizado confirma que se espera que el esfuerzo presupuestario sea inferior al recomendado por el Consejo. Tras ser corregido para tener en cuenta la variación del crecimiento potencial y los ingresos inferiores a los previstos registrados desde el momento en que el Consejo formuló su Recomendación, la mejora estructural ajustada se estima en el 0,4 % del PIB en 2015, cifra inferior al 0,5 % requerido

por el Consejo. Se prevé que el esfuerzo presupuestario evaluado según el enfoque ascendente se mantenga en el nivel estimado en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2015 (0,0 % del PIB), frente al 0,2 % del PIB recomendado por el Consejo. En realidad, el impacto de las medidas adicionales para 2015 descritas en el informe sobre las medidas adoptadas se ve compensado por la corrección de los ahorros en pagos de intereses, que se consideran fuera del control del Gobierno de conformidad con la metodología adoptada de común acuerdo para la evaluación de la eficacia de las medidas, por lo que no se tiene en cuenta en el cálculo del esfuerzo presupuestario para 2015 evaluado según el enfoque ascendente.

En lo que se refiere a 2016, el análisis pormenorizado demuestra también una insuficiencia respecto del esfuerzo presupuestario recomendado por el Consejo. Teniendo en cuenta las medidas especificadas en el informe sobre las medidas adoptadas y corrigiendo los datos para tener en cuenta los cambios en el potencial de crecimiento y el aumento de los ingresos superiores a los previstos registrados desde el momento de la Recomendación del Consejo, se prevé que el saldo estructural ajustado permanezca constante en comparación con la mejora del 0,8 % del PIB recomendada por el Consejo. Del mismo modo, se espera que los ahorros adicionales del Estado lleven el esfuerzo presupuestario evaluado según el enfoque ascendente, que equivaldría al 0,3 % del PIB según las previsiones de primavera, al 0,4 % del PIB, cifra inferior al 1,2 % del PIB recomendado por el Consejo el 10 de marzo de 2015.

La Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2015 también pedía a las autoridades francesas una evaluación de las medidas fundamentales previstas para 2016 y 2017. Dicha evaluación no se facilita en el informe sobre las medidas adoptadas. En particular, se espera que las reducciones de gastos en 2016 y 2017 estén respaldadas por los resultados de las revisiones de los gastos que siguen en curso o están pendientes de iniciarse. Por otra parte, contrariamente a lo recomendado por el Consejo, no se ha actualizado la «Loi de programmation des finances publiques».

Cuadro 2: Comparación de la variación corregida del saldo estructural y de los esfuerzos presupuestarios sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2015

% del PIB	Variación corregida del saldo estructural		Esfuerzo calculado según el enfoque «ascendente»	
	2015	2016	2015	2016
Previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión	0,4 %	-0,1 %	0,0 %	0,3 %
Previsiones de la primavera de 2015 actualizadas de la Comisión	0,4 %	0,0 %	0,0 %	0,4 %
Escenario de referencia (previsiones del invierno de 2015)	0,3 %	-0,4 %		
Objetivo fijado en el PDE	0,5 %	0,8 %	0,2 %	1,2 %

* Escenario subyacente a la Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2015.

4. CONCLUSIONES

El informe sobre las medidas adoptadas presentado por Francia el 10 de junio de 2015 confirma la intención del Gobierno francés de corregir el déficit excesivo a más tardar en 2017, plazo fijado por el Consejo, y proporciona más aclaraciones sobre las medidas en que se sustenta la estrategia presupuestaria establecida en el Programa de Estabilidad de Francia. No obstante, no se presentan medidas adicionales con respecto a las ya anunciadas en el

Programa de Estabilidad.

En general, sobre la base de la información disponible actualmente, el déficit de las Administraciones públicas alcanzaría el 3,8 % del PIB en 2015 y el 3,4 % del PIB en 2016, cifras que estarían en consonancia con los objetivos recomendados por el Consejo el 10 de marzo de 2015. La mejora del saldo estructural, calculada por la Comisión sobre la base de la información disponible el 10 de junio, parece quedar por debajo del esfuerzo recomendado, tanto en 2015 como en 2016. Un análisis pormenorizado, basado en una evaluación de la variación ajustada del saldo estructural (enfoque «descendente») y del importe de las medidas planeadas (enfoque «ascendente»), también concluye que se espera que el esfuerzo presupuestario sea inferior al recomendado por el Consejo. Por otra parte, aunque la Recomendación del Consejo pidió una evaluación de las medidas fundamentales previstas para 2016 y 2017, esta evaluación no se presentó en el informe sobre las medidas adoptadas. Por último, la «Loi de programmation des finances publiques» no se ha actualizado como recomendó el Consejo.

La estrategia de saneamiento aplicada por Francia se apoya fundamentalmente en la mejora de las condiciones cíclicas y la persistencia de los bajos tipos de interés. Por consiguiente, a fin de garantizar una corrección duradera del déficit excesivo en el plazo fijado, la estrategia presupuestaria tendría que reforzarse aún más. En particular, los ahorros de gastos previstos para 2016 y 2017 deben concretarse más y los resultados positivos inesperados, especialmente como consecuencia de unos ingresos tributarios superiores a los previstos o de unos tipos de interés más bajos, deben utilizarse para reducir el déficit. Además, deben aumentarse los esfuerzos para hacer más eficaz la revisión del gasto y determinarse las posibilidades de ahorro en todos los subsectores de las Administraciones públicas, con inclusión de la Seguridad Social y las administraciones locales, conforme a lo recomendado por el Consejo. Además, será importante respaldar el saneamiento presupuestario mediante la aplicación de reformas estructurales globales y ambiciosas, en consonancia con las recomendaciones del Consejo dirigidas a Francia en el contexto del Semestre Europeo y, en particular, las que se refieren al procedimiento de desequilibrio macroeconómico.

En resumen, se espera que Francia cumpla sus objetivos de déficit, tanto en 2015 como en 2016, aunque, sea cual fuere el método de cálculo utilizado, el esfuerzo presupuestario sería inferior al recomendado para estos dos años. Por lo tanto, con arreglo a la metodología para evaluar la eficacia de las medidas, la Comisión considera que el procedimiento debe mantenerse en suspenso.

Cuadros relacionados con el PDE

Cuadro A1: Ajuste del esfuerzo estructural aparente teniendo en cuenta la revisión del crecimiento potencial – detalles del cálculo

	Crecimiento del PIB real subyacente a la Recomendación del Consejo (%)	Crecimiento del PIB real al realizarse la evaluación (%)	Error de previsión (%)	Gastos estructurales (% del PIB potencial)	Coefficiente de corrección α (% del PIB nominal potencial)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2015	1,0 %	1,0 %	0,0 %	55,5	0,0 %
2016	1,1 %	1,1 %	0,0 %	55,5	0,0 %

Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión

Cuadro A2: Ajuste del esfuerzo estructural aparente teniendo en cuenta las variaciones imprevistas, al alza o a la baja, de los ingresos – detalles del cálculo

	Variación interanual de los ingresos corrientes (en miles de millones)		Medidas discrecionales con incidencia en los ingresos corrientes (en miles de millones)		Hipótesis de crecimiento del PIB nominal (%)		Variación de la brecha de producción		Ingresos corrientes en el año «t-1» (en miles de millones)		Déficit de ingresos (en miles de millones)*	PIB nominal	Coefficiente de corrección β (% del PIB nominal)
	Recomendación	Evaluación	Recomendación	Evaluación	Recomendación	Evaluación	Recomendación	Evaluación	Recomendación	Evaluación		Evaluación	
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-[(3')+(ε-1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-[(3)+(ε-1)*(4)/100]*(5)]]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2015	20,4	19,1	2,5	1,8	1,8 %	2,1 %	0,0	0,1	1135,6	1135,7	-3,8	2186,7	-0,2
2016	25,8	28,8	-2,9	-0,5	2,8 %	2,7 %	0,7	0,6	1156,0	1154,8	2,6	2244,8	0,1

*Elasticidad de ingresos (ε): 1.01.

Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión.