



Bruxelas, 5.6.2019
COM(2019) 510 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da França de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da França de 2019

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da França de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da França de 2019

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,

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. A referida análise tomou devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a França como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro («Recomendação para a área do euro»).

- (2) Enquanto Estado-Membro 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 para a área do euro, transposta nas recomendações 1 a 4 abaixo. Em especial, as medidas destinadas a utilizar receitas extraordinárias para reduzir a dívida pública, a racionalizar a despesa pública e a concentrar a política económica relacionada com o investimento nos domínios especificados contribuirão para dar resposta à segunda recomendação da área do euro no que diz respeito à reconstituição das reservas orçamentais, à melhoria das finanças públicas e ao apoio ao investimento. As medidas destinadas a simplificar o sistema fiscal e a reduzir as restrições regulamentares contribuirão para dar resposta à primeira recomendação da área do euro no que diz respeito ao ambiente empresarial. Por último, as medidas destinadas a melhorar a empregabilidade ajudarão a dar resposta à terceira recomendação da área do euro no que diz respeito ao funcionamento do mercado de trabalho.
- (3) O relatório de 2019 relativo à França³ foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela França em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela França na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada, efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019⁴. A análise da Comissão levou-a a concluir que a França regista desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, os desequilíbrios identificados prendem-se com a elevada dívida pública e a fraca dinâmica de competitividade, num contexto de fraco crescimento da produtividade.
- (4) Em 26 de abril de 2019, a França apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2019 e o seu Programa de Estabilidade de 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados ao mesmo tempo.
- (5) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁵, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das

³ SWD(2019) 1009 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ 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).

medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica⁶.

- (6) A França encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória em matéria de dívida. No seu Programa de Estabilidade de 2019, o Governo francês prevê que o défice nominal aumente de 2,5 % do PIB (registado em 2018) para 3,1 % do PIB em 2019, diminuindo em seguida gradualmente para 1,2 % do PIB em 2022. O aumento previsto do défice nominal em 2019, confirmado pelas previsões da Comissão da primavera de 2019, deve-se principalmente ao impacto pontual da transformação do crédito fiscal sobre o emprego e a competitividade numa redução permanente das contribuições sociais dos empregadores. Com base no saldo estrutural recalculado⁷, não se prevê que o objetivo orçamental de médio prazo — um défice estrutural de 0,4 % do PIB — seja atingido ao longo do período abrangido pelo Programa de Estabilidade de 2019. O Programa de Estabilidade de 2019 prevê um aumento do rácio dívida das administrações públicas/PIB, de 98,4 % do PIB (registado em 2018) para 98,9 % do PIB em 2019, diminuindo em seguida para 96,8 % do PIB em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível. Paralelamente, as medidas necessárias para permitir a concretização dos objetivos previstos em matéria de défice a partir de 2020 não foram especificadas.
- (7) Em 5 de junho de 2019, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE, uma vez que o Programa de Estabilidade previa, em 2019, um défice nominal superior ao valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado e que, com base nos dados notificados, a regra transitória em matéria de dívida não fora, à primeira vista, cumprida em 2018. Após a avaliação de todos os fatores pertinentes, o relatório concluiu que os critérios da dívida e do défice, definidos no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997 do Conselho, deviam ser considerados como cumpridos.
- (8) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à França que assegurasse que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida⁸ não excedia 1,4 % em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, existe um risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada em direção ao objetivo orçamental de médio prazo em 2019.
- (9) Em 2020, tendo em conta o facto de a França apresentar um rácio da dívida das administrações públicas superior a 60 % do PIB e um hiato do produto estimado em 0,7 %, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deve exceder 1,2 %, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,6 % do PIB decorrente da matriz de requisitos de ajustamento comumente acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2019, num cenário de políticas inalteradas existe um risco de desvio

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Saldo corrigido de variações cíclicas, excluindo medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

⁸ As despesas públicas primárias líquidas incluem as despesas públicas totais, excluindo as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas de fundos da União e as alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é repartida por um período de 4 anos. São tidas em conta as medidas discricionárias em matéria de receitas ou os aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais, tanto do lado das receitas como das despesas, são compensadas.

significativo em relação a esse requisito em 2020. Tudo parece indicar que França não venha a cumprir a regra transitória em matéria de dívida em 2019 e 2020. De um modo geral, o Conselho entende que as medidas necessárias deverão ser tomadas a partir de 2019, para cumprir o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Seria importante utilizar as eventuais receitas extraordinárias para reduzir ainda mais o rácio da dívida das administrações públicas.

- (10) Os esforços para consolidar as finanças públicas permitiram apenas uma ligeira redução do rácio das despesas públicas que, situando-se em 56 % em 2018, permanece o mais elevado da UE. A diminuição constante da dívida pública dependerá da capacidade do governo para reduzir as suas despesas. Em 2017, o governo lançou uma nova estratégia de consolidação orçamental, que deverá aplicar-se ao longo do mandato presidencial de cinco anos. O êxito desta estratégia dependerá do cumprimento das metas previstas em matéria de despesas definidas para as administrações centrais e locais e para o sistema de saúde.
- (11) As despesas com os cuidados de saúde têm aumentado de forma constante ao longo do tempo. As despesas totais foram estimadas em 11,5 % do PIB em 2017, o nível mais elevado entre os países da UE que aderem à Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE). No outono de 2018, foi anunciada uma nova reforma do sistema de saúde, tendo sido apresentado um projeto de lei em 13 de fevereiro de 2019. O seu êxito dependerá da criação de um quadro jurídico e organizacional claro que proporcione os incentivos adequados e promova a colaboração entre os intervenientes públicos e privados. A anunciada reforma do sistema de saúde não inclui a revisão do objetivo em matéria de despesas de saúde (*Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie*, ONDAM). Este objetivo abrange um terço das despesas de segurança social. Embora tenha sido cumprido desde 2010, o objetivo ONDAM já foi aumentado por três vezes desde 2017. Foi aumentado uma primeira vez para o período de 2018-2020, passando de um objetivo inicial de 2,1 % de crescimento para um objetivo revisto de 2,3 % na lei orçamental relativa a 2018, tendo sido novamente aumentado para 2,5 % na lei do orçamento da segurança social relativa a 2019. Tal refletirá, em certa medida, as despesas adicionais a suportar decorrentes do programa *Ma santé 2022*.
- (12) A nível local, as despesas públicas excederam o objetivo de crescimento previsto em 2017. Desde 2014, as despesas públicas do governo local em França pautam-se por uma norma que estabelece metas anuais não vinculativas de crescimento, tanto para as despesas operacionais como para as necessidades de financiamento a nível local (*Objectif d'évolution de la Dépense Locale*). Em 2018, esta norma relativa às despesas foi acompanhada por acordos contratuais juridicamente vinculativos entre o Estado e 71 % das 322 maiores autoridades locais, que estarão em vigor no período 2018-2020. No entanto, a redução limitada do número de municípios pode dificultar o cumprimento da norma relativa às despesas. A reforma territorial de 2014-2016 reduziu para metade o número de regiões, mas o número de municípios diminuiu apenas ligeiramente e manteve-se acima de 34 000, sendo de longe o mais elevado da UE.
- (13) A aplicação da estratégia de consolidação orçamental renovada lançada pelo governo para o mandato presidencial de cinco anos exige que o programa «Ação pública 2022», que ainda não se encontra totalmente definido, seja executado. Este programa visa obter ganhos de eficiência substanciais nas despesas públicas, melhorando ao mesmo tempo o funcionamento da administração pública nacional. O governo atribuiu uma clara prioridade aos aspetos metodológicos e processuais, mas não procedeu a

uma quantificação *ex ante* e transversal das potenciais poupanças. Embora esta abordagem possa dever-se à complexidade do processo de reforma e à necessidade de moderar o debate público sobre questões sensíveis, também dificulta a avaliação quantitativa da estratégia global e do seu contributo para a consolidação orçamental. Concretamente, não se sabe como e em que prazo o programa de reforma — incluindo os planos de transformação dos ministérios que incluem um vasto conjunto de medidas — contribuirá com medidas concretas para o objetivo muito específico de reduzir o rácio despesas/PIB até 2022. De um modo geral, a informação disponível revela uma adesão parcial às orientações para as análises das despesas acordadas em 2016 pelo Eurogrupo.

- (14) Os riscos para a sustentabilidade da dívida das administrações públicas permanecem elevados a médio prazo. A elevada dívida e o elevado défice estrutural das administrações públicas colocam desafios em matéria de sustentabilidade, especialmente a médio prazo. Para evitar esses riscos, é essencial um esforço orçamental que se traduza numa melhoria decisiva do saldo primário estrutural da França. A redução do rácio da dívida das administrações públicas melhoraria também as perspetivas de crescimento e a resiliência da economia francesa.
- (15) A reforma programada do sistema de pensões poderá contribuir para reduzir a dívida das administrações públicas a médio prazo e, por conseguinte, reduzir os riscos para a sustentabilidade da dívida. O equilíbrio orçamental do sistema de pensões depende, em grande medida, de pressupostos macroeconómicos. De acordo com o último relatório anual do Conselho Consultivo das Pensões francês (*Conseil d'orientation des retraites*), as despesas com pensões elevaram-se a 13,8 % do PIB em 2017, prevendo-se que atinjam 13,5 % em 2022, permanecendo em seguida no intervalo entre 11,6 % e 14,4 % até 2070, em função da taxa de crescimento pressuposta para a evolução do PIB e do emprego ao longo do tempo. Em França, coexistem 40 regimes de pensão diferentes, abrangendo diferentes grupos de trabalhadores e funcionando de acordo com diferentes conjuntos de regras. No final do ano, está previsto um projeto de lei para unificar progressivamente as regras destes regimes, com vista a simplificar o funcionamento do sistema de pensões, nomeadamente a fim de melhorar a sua transparência, equidade e eficiência.
- (16) A taxa de emprego continuou a aumentar, tendo atingido 71,3 % em 2018. A taxa de desemprego continuou a diminuir, tendo-se situado em 9,1 % em 2018, mas mantém-se muito acima da média da UE (6,8 %) e da média da área do euro (8,2 %). Além disso, o mercado de trabalho francês continua a ser altamente segmentado. Quase 85 % das novas contratações efetuam-se com base em contratos temporários e a taxa de transição para contratos permanentes é das mais baixas da UE. A taxa de trabalho a tempo parcial involuntário é também muito elevada, representando 42,3 % do trabalho a tempo parcial em 2018. A reforma prevista do sistema de prestações de desemprego (*Unédic*) visa combater a segmentação do mercado de trabalho, reduzindo os incentivos à contratação com base em contratos a muito curto prazo e à contratação recorrente, bem como reduzir a dívida do sistema. As negociações entre os parceiros sociais sobre o sistema de prestações de desemprego tiveram lugar no início de 2019. As negociações visavam: i) reduzir a dívida do sistema, ii) alterar as regras para reduzir a precariedade do emprego e torná-las mais favoráveis para os desempregados, e iii) encontrar um mecanismo de incentivo para reduzir os incentivos à contratação com base em contratos a muito curto prazo. No entanto, os parceiros sociais não chegaram a acordo sobre um novo conjunto de regras. A reforma está agora nas mãos do governo, que se comprometeu a chegar a um acordo até ao verão de 2019.

- (17) As condições do mercado de trabalho continuam a ser comparativamente mais difíceis para os grupos vulneráveis do que para outros grupos. A taxa de emprego das pessoas nascidas fora da UE, que atingiu 57,5 % em 2018 (contra 73,1 % para os nascidos em França) é uma das mais baixas da UE. Os dados mostram que as pessoas oriundas da imigração tendem a ser prejudicadas durante o processo de recrutamento. A sua concentração geográfica nos bairros pobres é também motivo de preocupação. Os habitantes das zonas mais desfavorecidas (*Quartiers de la politique de la ville*), nomeadamente as pessoas oriundas da imigração, continuam a enfrentar dificuldades no mercado de trabalho, registando uma taxa de desemprego de 24,7 % em 2017. Embora tenham sido tomadas algumas medidas, o impacto da origem socioeconómica e imigrante nos resultados escolares é comparativamente elevado, prejudicando a integração no mercado de trabalho.
- (18) Os trabalhadores pouco qualificados e os jovens também continuam em desvantagem no mercado de trabalho. Pela primeira vez desde 2008, a taxa de desemprego dos trabalhadores pouco qualificados diminuiu em 2017, situando-se ainda assim em 16,2 % em 2018, acima dos níveis anteriores à crise. Em 2018, o desemprego dos jovens (15-24 anos) diminuiu 1,6 pontos percentuais para se situar em 20,7 %, ainda muito acima da média da UE (15,2 %). A taxa de desemprego dos jovens pouco qualificados é ainda muito elevada, situando-se em 35,6 % em 2018. O apoio ativo e eficaz à procura de emprego (incluindo aconselhamento profissional intensivo e apoio ao recrutamento), o acesso a ações de melhoria das qualificações, a adoção de medidas inovadoras para chegar aos jovens mais vulneráveis que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação, e uma ação mais firme em matéria de práticas discriminatórias são essenciais para promover a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho. As regiões ultraperiféricas são confrontadas com desafios adicionais e merecem uma atenção especial.
- (19) Enquanto as condições do mercado de trabalho melhoram, vários indicadores apontam para uma inadequação das competências. Embora o desemprego e o subemprego se mantenham elevados, a falta de trabalhadores qualificados está a agravar-se, especialmente em setores específicos. A escassez de mão-de-obra qualificada e a falta de competências são fatores fundamentais que explicam as vagas por preencher. De acordo com os dados do *Pôle emploi* francês, em 2017, das 3,2 milhões de ofertas de emprego registadas, 150 000 foram anuladas por falta de candidatos adequados. Os dados disponíveis sugerem que durante a crise e a subsequente recuperação o agravamento da inadequação de competências contribuiu para uma diminuição mais lenta do desemprego e para o aumento do desemprego de longa duração. Os resultados obtidos no mercado de trabalho pelos diplomados do ensino e formação profissionais iniciais estão a melhorar. Em 2018, o governo lançou um vasto conjunto de medidas para melhorar o acesso à formação inicial e contínua e rever o governo e o financiamento do sistema de ensino e formação profissionais. Em complemento destas reformas, o plano de investimento em competências (*Plan d'investissement dans les compétences*) visa formar e orientar de forma intensiva 1 milhão de jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação, bem como 1 milhão de candidatos a emprego pouco qualificados, entre 2018 e 2022.
- (20) De um modo geral, o sistema de proteção social francês reduz a desigualdade e a pobreza de forma eficaz. A proporção de pessoas em risco de pobreza e exclusão social voltou a diminuir para um mínimo histórico de 17,1 % em 2017, contra uma média de 22,4 % na UE. No entanto, a desigualdade de rendimentos continua muito acima do nível anterior à crise. Além disso, a mobilidade ascendente entre quantis de

rendimento diminuiu, especialmente para o quintil inferior. Alguns grupos, como as famílias monoparentais e as pessoas nascidas fora da UE, enfrentam um risco acrescido de pobreza e exclusão social. O aconselhamento aos beneficiários do rendimento mínimo nem sempre é suficiente, registrando-se grandes discrepâncias territoriais. Uma maior e melhor coordenação dos investimentos na inclusão social, como previsto na estratégia nacional de luta contra a pobreza apresentada em setembro de 2018, poderão contribuir para fazer face a estes desafios. Embora o desempenho do sistema de saúde seja globalmente positivo, as disparidades regionais no acesso aos serviços poderiam ser reduzidos com novos investimentos, em especial nas regiões ultraperiféricas.

- (21) Apesar das recentes iniciativas, a França não conseguiu compensar o seu atraso relativamente aos líderes da União em matéria de inovação identificados no Painel Europeu da Inovação. O investimento em investigação e desenvolvimento tem-se mantido estável e as novas empresas têm dificuldade em crescer. De um modo geral, a França não está no bom caminho para atingir o seu objetivo global em matéria de intensidade de investigação e desenvolvimento (fixado em 3 % para 2020) e o nível de investimento em investigação e desenvolvimento do setor empresarial continua a ser muito inferior ao objetivo de 2 %. A despesa pública no domínio da investigação e desenvolvimento é superior à média da União e inclui uma vasta gama de regimes de apoio direto e indireto a atividades de investigação e inovação empresarial, incluindo o regime de crédito para a investigação e o desenvolvimento (*Crédit d'Impôt Recherche*), que é um dos mais generosos entre os países da OCDE. No entanto, o desempenho global do ecossistema de investigação, desenvolvimento e inovação ainda não reflete o montante significativo de apoio público. Embora os instrumentos existentes, incluindo o *Crédit d'Impôt Recherche*, tenham sido avaliados recentemente, uma avaliação exaustiva da combinação de políticas contribuiria para preparar a aplicação da estratégia futura. O Conselho de Inovação (*Conseil de l'innovation*), criado em julho de 2018, é responsável pela supervisão das medidas de simplificação, que incluem uma melhor coordenação entre o apoio regional e nacional à inovação. Uma ligação mais estreita entre o meio científico e as empresas, nomeadamente através de sistemas de transferência de conhecimentos, poderia igualmente contribuir para a difusão da inovação, uma vez que a França continua a registar níveis inferiores à média da União no domínio da investigação pública e do desenvolvimento financiados pelas empresas. O apoio aos polos de competitividade (*pôles de compétitivité*) foi renovado para uma quarta fase (2019-2022) e será dada prioridade a organizações de polos com ligações sólidas a outras estruturas a nível local, centradas nas prioridades industriais nacionais e com um historial de projetos da UE. O Fundo para a Inovação e a Indústria (*Fonds pour l'innovation et l'industrie*), financiado graças a privatizações, contribuirá igualmente para o financiamento da inteligência artificial. O desenvolvimento atempado de tecnologias conexas, como a Internet das coisas, as redes 5G, a computação de alto desempenho e, de um modo mais geral, a economia dos dados, será uma das chaves do êxito destas iniciativas. Existem também grandes diferenças entre regiões em termos de investimento regional em investigação, desenvolvimento e inovação. Várias regiões rurais ou em transição industrial têm uma classificação inferior à média da UE. As regiões ultraperiféricas estão no extremo inferior da escala.

- (22) Atualmente, a França tem um bom desempenho no domínio da política energética e da atenuação das alterações climáticas e continua no bom caminho para atingir o seu objetivo de redução dos gases com efeito de estufa para 2020. No entanto, precisa de intensificar significativamente os seus esforços de investimento para atingir os seus

objetivos para 2020 em matéria de energias renováveis e de eficiência energética, bem como os seus objetivos mais ambiciosos em matéria de clima e energia para 2030, nomeadamente no que diz respeito à implantação das energias renováveis e à renovação do parque imobiliário em termos de eficiência energética. Uma vez que mais de metade do financiamento atual para esses investimentos tem cariz público, as condições económicas e regulamentares teriam de tornar o financiamento dos projetos mais viável para o setor privado, a fim de explorar oportunidades de investimento significativas. A aceleração da penetração das energias renováveis no setor do aquecimento e arrefecimento representa um grande potencial inexplorado. A eficiência energética dos edifícios também implica elevadas necessidades de investimento. É o caso, em particular, da renovação do setor da habitação, que representa uma grande parte do défice total de investimento climático, uma vez que a maioria do parque habitacional é antigo e regista 7 a 8 milhões de fugas de energia (representando cerca de 20 % do número total de habitações). A nível das empresas, a percentagem do parque imobiliário identificada como satisfazendo normas de elevada eficiência energética era mais baixa em França (25 %) do que no conjunto da União (39 %) em 2017. Prevalcem diferenças regionais significativas no setor da energia. A intensidade energética está a diminuir em quase todas as regiões, mas a ritmos diferentes, e existem diferenças consideráveis quanto à penetração das energias renováveis. O reforço do investimento em interligações poderia contribuir para uma maior integração do mercado interno da energia da UE, introduzindo simultaneamente mais concorrência e facilitando a implantação de energias renováveis, em especial com a Península Ibérica.

- (23) O roteiro nacional para a economia circular de 2018 (*Feuille de Route Economie Circulaire*) constitui um quadro estratégico ambicioso para uma utilização eficiente dos recursos, que só poderá ser aplicado se os investimentos correspondentes forem assegurados. Embora a contribuição dos materiais reciclados para a procura global de materiais (taxa de utilização de materiais circulares) seja bastante superior à média da UE (19,5 % contra 11,7 % em 2016), a taxa de reciclagem dos resíduos urbanos é ainda ligeiramente inferior à média da UE (41,8 % contra 46,4 % em 2016). Neste sentido, a adoção de uma lei sobre a economia circular constituirá um passo em frente, incluindo uma maior utilização de matérias-primas secundárias, nomeadamente de plásticos. É necessário continuar a promover novos modelos de negócio e processos de produção que sejam eficientes em termos de recursos, incluindo a simbiose industrial, em especial entre as pequenas e médias empresas. Tal pode ser facilitado pela criação de instrumentos financeiros inovadores e de fundos para aecoinovação.
- (24) Os investimentos destinados a melhorar a conectividade, especialmente nas zonas mais desfavorecidas, poderiam ajudar a reduzir as desigualdades no interior do Estado-Membro. A França regista um desempenho inferior à média da União no acesso à rede de banda larga rápida e a adesão à banda larga rápida é baixa (20 % dos agregados familiares contra 41 % na União, em média, em 2018). A utilização de serviços de banda larga móvel está ainda abaixo da média da União. A cobertura de banda larga varia muito entre regiões e continua a ser limitada em algumas zonas rurais e regiões ultraperiféricas. Prevê-se que o plano francês para a banda larga ultrarrápida (*Plan France Très Haut Débit*) e as medidas conexas contribuam significativamente para que o país alcance os seus objetivos em matéria de conectividade. Será essencial acompanhar de perto a aplicação destas medidas, em especial nas zonas de fraca cobertura, tendo em conta a abordagem predominantemente descentralizada e os potenciais estrangulamentos caso não esteja disponível um número suficiente de trabalhadores qualificados para implantar a rede.

- (25) Apesar dos esforços em curso para aumentar a segurança dos contribuintes (*Loi pour un État au service d'une société de confiance*, lei ESSOC) e simplificar o sistema, o sistema fiscal francês continua a ser muito complexo, o que afeta o ambiente empresarial. O código fiscal contém múltiplos sistemas de taxas e despesas fiscais (crédito fiscal, isenções, reduções fiscais). Muitas vezes, esta complexidade visa atingir objetivos estratégicos específicos, como a redução da carga fiscal sobre os agregados familiares mais vulneráveis e o incentivo ou a correção de comportamentos específicos. No entanto, corre o risco de resultar numa perda de legibilidade, aumentando assim os custos de conformidade e a insegurança jurídica, prejudicando a atratividade da França e criando falhas no sistema.
- (26) A racionalização das despesas fiscais e a redução do número de pequenos impostos poderiam ajudar a simplificar ainda mais o sistema fiscal. Em 2019, estima-se que a despesa fiscal total se situe em 4 % do PIB. Ao contrário do anterior quadro plurianual, o atual quadro orçamental (2018-2022) não prevê um limite para as despesas fiscais. Em lugar disso, fixa um objetivo não vinculativo de 28 % para o rácio entre as despesas fiscais e a soma das receitas fiscais com as despesas fiscais em termos líquidos. Embora a lei orçamental de 2018 preveja um rácio da despesa fiscal inferior ao objetivo de 28 % fixado no quadro orçamental plurianual para 2018-2022, prevê-se que este rácio venha a aumentar (25,5 % no final de 2018 e 26 % em 2019).
- (27) O orçamento de 2019 apresenta uma diminuição do montante global das despesas fiscais inferior a 100 mil milhões de EUR, pondo termo a um período de cinco anos de aumento constante. No entanto, entre 2018 e 2019, o número de despesas fiscais aumentou de 457 para 474. Em 2018, o Tribunal de Contas recomendou a racionalização das despesas fiscais existentes e chamou a atenção para a sua falta de controlo e avaliação. Devem ser prosseguidos os esforços para suprimir os impostos ineficientes ou que geram receitas limitadas. A lei orçamental para 2019 suprimiu 26 impostos que geram baixas receitas, sendo que 20 foram eliminados em 2019 (correspondendo a um montante total de 132 milhões de EUR) e 6 serão suprimidos em 2020 (correspondendo a um montante total de 208 milhões de EUR). A supressão de pequenos impostos deverá prosseguir ao mesmo ritmo em 2020.
- (28) Outros impostos sobre a produção continuam a pesar sobre as empresas. Os impostos sobre a produção atingiram 3,1 % do PIB em 2016, um nível superior aos da Itália (1,4 %), da Espanha (1,0 %) e da Alemanha (0,4 %). Estes impostos têm diferentes bases de tributação (volume de negócios, valor acrescentado, salários, terrenos e edifícios) e podem aumentar o custo global de produção. Esta situação pode ter um impacto negativo na competitividade, em especial no setor da indústria transformadora. A lei orçamental para 2019 suprime apenas um imposto sobre a produção (*forfait social*), cobrado a nível nacional e avaliado em 660 milhões de EUR por ano (uma vez plenamente aplicado em 2020).
- (29) Apesar dos progressos realizados e da adoção de reformas ambiciosas, subsistem obstáculos à entrada no mercado e a concorrência nos serviços às empresas e nas profissões regulamentadas continua a ser fraca. O novo índice de restritividade do comércio de serviços intra-UE da OCDE mostra que o nível de restrições regulamentares em França é superior à média do Espaço Económico Europeu (EEE) em setores como os serviços de contabilidade, os serviços jurídicos e os serviços de distribuição. Os principais obstáculos surgem sob a forma de requisitos de autorização restritivos, reservas de atividades e requisitos em matéria de participação acionista e direitos de voto. A França procedeu a uma série de reformas destinadas a reduzir a carga regulamentar no setor retalhista. No entanto, algumas restrições operacionais

continuam a afetar a eficiência das empresas de retalho e a colocá-las em desvantagem em relação ao comércio eletrónico. Neste contexto, o crescimento do setor retalhista em França é bastante modesto. O Programa Nacional de Reformas de 2019 especificou novas medidas para reforçar a concorrência em alguns setores de serviços específicos (como escolas de condução, empresas de gestão imobiliária e vendas de peças sobressalentes para automóveis). Em 4 de abril de 2019, a Autoridade da Concorrência apresentou o seu parecer no sentido de atenuar as restrições à distribuição de medicamentos, mantendo simultaneamente um elevado nível de proteção da saúde pública.

- (30) Os obstáculos no setor dos serviços conduziram a uma redução da concorrência e aumentaram as margens de lucro e os preços, prejudicando a competitividade de toda a economia. Em comparação com o resto da UE, as taxas de rotatividade nos principais serviços às empresas são mais baixas em França. A falta de concorrência nos serviços e os custos significativos de mão-de-obra contribuíram para manter os preços elevados, nomeadamente nas transações imobiliárias, na habitação, na restauração e nos serviços jurídicos e de contabilidade. Uma vez que os custos destes serviços também são suportados por outras empresas que os utilizam como fatores de produção, representam igualmente um peso sobre a competitividade da França, incluindo na indústria.
- (31) A lei PACTE (*loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*) visa apoiar o crescimento e a transformação das empresas. A lei reduzirá o número de patamares que as empresas enfrentam à medida que crescem, embora os patamares remanescentes se tornem mais abrangentes e a sua superação mais onerosa. Introduz também um período transitório de cinco anos antes de considerar que foi alcançado um patamar e incentiva as pequenas e médias empresas a utilizarem incentivos e sistemas de participação para trabalhadores ligados ao desempenho da empresa. Por fim, prevê procedimentos simplificados para criar ou registar empresas e introduz novas regras para ajudar os empresários a obter uma segunda oportunidade. Reduz também os prazos e os custos dos processos de insolvência, nomeadamente para as pequenas e médias empresas, tornando-os mais previsíveis. De acordo com as estimativas da administração francesa, o potencial impacto da lei sobre o PIB traduz-se num aumento de 0,32 % até 2025 e de 1 % a longo prazo. A sua implementação plena e atempada continua a ser essencial para colher os benefícios desta reforma.
- (32) A programação dos fundos da UE para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório relativo ao país⁹, permitindo que a França utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais e territoriais e a situação específica das regiões ultraperiféricas.
- (33) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da França, publicada no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou igualmente o Programa de Estabilidade de 2019 e o Programa Nacional de Reformas de 2019 deste país, 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 União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante um contributo a nível da União para as futuras decisões nacionais.

⁹ SWD(2019) 1009 final.

- (34) Tendo em consideração o que antecede, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade de 2019, estando o seu parecer¹⁰ refletido, em especial, na recomendação 1 infra.
- (35) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas de 2019 e o Programa de Estabilidade de 2019. As suas recomendações, apresentadas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas nas recomendações 1 a 4 infra,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a França tome medidas no sentido de:

1. Assegurar que, em 2020, a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não excede 1,2 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas. Gerar poupanças e ganhos de eficiência em todos os subsectores da administração pública, nomeadamente através da discriminação exaustiva e do acompanhamento da aplicação das medidas concretas necessárias no contexto da Ação Pública 2022. Reformar o sistema de pensões de forma a unificar progressivamente as regras dos diferentes regimes de pensões, com vista a melhorar a sua equidade e sustentabilidade.
2. Promover a integração no mercado de trabalho de todos os candidatos a emprego, assegurar a igualdade de oportunidades, com especial atenção para os grupos vulneráveis, incluindo as pessoas oriundas da imigração, e dar resposta à escassez e à inadequação de competências.
3. Centrar a política económica relacionada com o investimento na investigação e na inovação (melhorando simultaneamente a eficiência dos regimes públicos de apoio, incluindo os sistemas de transferência de conhecimentos), nas energias renováveis, na eficiência energética e nas interligações com o resto da União, bem como nas infraestruturas digitais, tendo em conta as disparidades territoriais.
4. Continuar a simplificar o sistema fiscal, nomeadamente limitando a utilização das despesas fiscais, eliminando os impostos ineficientes e reduzindo os impostos sobre a produção. Reduzir as restrições regulamentares, nomeadamente no setor dos serviços, e aplicar plenamente as medidas destinadas a promover o crescimento das empresas.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*

¹⁰ Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.