



Bruselas, 5.6.2019
COM(2019) 510 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Francia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Francia

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Francia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 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) n.º 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 económicas¹, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos², y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

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 21 de noviembre de 2018, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y marcó así el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. Ese estudio tuvo debidamente en cuenta el pilar europeo de derechos sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. Las prioridades del Estudio fueron ratificadas por el Consejo Europeo del 21 de marzo de 2019. El 21 de noviembre de 2018, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que se señalaba a Francia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue ratificada por el

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

Consejo Europeo el 21 de marzo de 2019. El 9 de abril de 2019, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro»).

- (2) Al ser un Estado miembro cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de la unión económica y monetaria, Francia debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación para la zona del euro, como se refleja en las recomendaciones 1 a 4. En especial, las medidas destinadas a utilizar los ingresos imprevistos para reducir la deuda pública, racionalizar el gasto público y centrar la política económica de inversión en los ámbitos especificados ayudarán a responder a la segunda recomendación de la zona del euro relativa a la reconstitución de reservas presupuestarias, la mejora de las finanzas públicas y el apoyo a la inversión. Las medidas destinadas a simplificar el sistema impositivo y reducir las restricciones normativas ayudarán a poner en práctica la primera recomendación de la zona del euro, relativa al entorno empresarial. Por último, las medidas destinadas a mejorar la empleabilidad ayudarán a abordar la tercera recomendación de la zona del euro relativa al funcionamiento del mercado de trabajo.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Francia³ se publicó el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Francia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años anteriores, así como los avances de Francia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Incluye asimismo un examen exhaustivo en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados se publicaron también el 27 de febrero de 2019⁴. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Francia tiene desequilibrios macroeconómicos. Los desequilibrios señalados son, sobre todo, el alto nivel de deuda pública y una dinámica débil de competitividad en un contexto de bajo crecimiento de la productividad.
- (4) El 26 de abril de 2019, Francia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (5) Las recomendaciones específicas por país pertinentes se han integrado en la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones del Consejo pertinentes, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su acuerdo de asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará esta disposición en las Directrices sobre la

³ SWD(2019) 1009 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica⁶.

- (6) Francia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y está sujeta a la norma transitoria en materia de deuda. Según el Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé que el déficit global aumente del 2,5 % del PIB en 2018 al 3,1 % del PIB en 2019 y que, a continuación, disminuya gradualmente hasta situarse en el 1,2 % del PIB en 2022. El aumento previsto del déficit global en 2019, confirmado por las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se debe principalmente al efecto puntual de aumento del déficit debido a la transformación del crédito fiscal al empleo y a la competitividad en una reducción permanente de las cotizaciones sociales de los empleadores. Sobre la base del saldo estructural recalculado⁷, no se prevé que el objetivo presupuestario a medio plazo (un déficit estructural del 0,4 % del PIB) se logre durante el período abarcado por el Programa de Estabilidad de 2019. Según lo previsto en el Programa de Estabilidad de 2019, se prevé que la ratio deuda pública / PIB aumente del 98,4 % del PIB en 2018 al 98,9 % del PIB en 2019 y después disminuya al 96,8 % en 2022. Las hipótesis macroeconómicas en que se basan estas previsiones presupuestarias son verosímiles. No obstante, no se han especificado las medidas necesarias para apoyar la consecución de los objetivos de déficit previstos de 2020 en adelante.
- (7) El 5 de junio de 2019, la Comisión publicó un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE, dado que el Programa de Estabilidad preveía para 2019 un déficit global que incumplía el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado y que, según los datos notificados, no se cumplió en 2018 *prima facie* la norma transitoria en materia de deuda. El informe concluyó que, tras una evaluación de todos los factores pertinentes, deben considerarse cumplidos los criterios de déficit y de deuda, tal como se definen en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/1997.
- (8) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a Francia que garantizase que el índice de crecimiento nominal del gasto público primario neto⁸ no superase el 1,4 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, existe un riesgo de desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste recomendada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en 2019.
- (9) En 2020, en vista de la ratio de la deuda pública de Francia superior al 60 % del PIB y de la brecha de producción prevista del 0,7 %, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debería superar el 1,2 %, de conformidad con el ajuste estructural del 0,6 % del PIB derivado de la matriz de ajuste de exigencias consensuada prevista en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, suponiendo que no haya cambios en las políticas, existe un riesgo de desviación significativa con respecto a dicho requisito en

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Saldo ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

⁸ El gasto público primario neto se compone del gasto público total, excluidos los gastos en concepto de intereses, los gastos de programas de la Unión compensados totalmente con ingresos procedentes de fondos de la Unión, y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo. La formación bruta de capital fijo financiada a escala nacional se reparte uniformemente a lo largo de un período de 4 años. Se tienen en cuenta las medidas discrecionales en materia de ingresos o los aumentos de ingresos establecidos por ley. Las medidas puntuales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, se calculan en cifras netas.

2020. En principio, no se prevé que Francia cumpla la norma transitoria en materia de deuda en 2019 y 2020. En general, el Consejo considera que deben adoptarse las medidas necesarias a partir de 2019 para cumplir las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sería importante utilizar cuantos ingresos imprevistos puedan obtenerse para continuar reduciendo la ratio de deuda de las administraciones públicas.

- (10) Los esfuerzos por consolidar las finanzas públicas solo han reducido ligeramente la ratio del gasto público, que, con el 56 % en 2018, sigue siendo la más elevada de la UE. La disminución constante de la deuda pública dependerá de la capacidad del Gobierno para frenar su gasto. Desde 2017, el Gobierno ha desplegado una estrategia renovada de saneamiento presupuestario que se extenderá a lo largo del mandato presidencial de cinco años. Su éxito dependerá de la consecución de los objetivos de gasto previstos para las administraciones central y locales y para el sistema de asistencia sanitaria.
- (11) El gasto en asistencia sanitaria ha ido en aumento constante a lo largo del tiempo. Se calcula que el gasto total fue del 11,5 % del PIB en 2017, el nivel más alto de entre los países de la UE miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En otoño de 2018, se anunció una nueva reforma del sistema de asistencia sanitaria, y el 13 de febrero de 2019 se presentó el correspondiente proyecto de ley. Su éxito dependerá de la creación de un marco jurídico y organizativo claro que ofrezca los incentivos adecuados y fomente la colaboración entre los agentes públicos y privados. La reforma anunciada del sistema de asistencia sanitaria no incluye una revisión de la regla de crecimiento del gasto en asistencia sanitaria (*Objectif national de dépenses d'assurance maladie*, ONDAM). Esta regla de gasto afecta a un tercio del gasto en seguridad social. Aunque este objetivo se ha venido cumpliendo desde 2010, el límite del gasto sanitario (ONDAM) ya se ha incrementado tres veces desde 2017. Se aumentó para 2018-2020, desde un objetivo inicial de crecimiento del 2,1 %, hasta un objetivo revisado del 2,3 % en la ley presupuestaria de 2018, y se incrementó nuevamente hasta el 2,5 % en el presupuesto de la seguridad social para 2019. Todo esto reflejará en cierta medida los gastos adicionales en que incurrirá la estrategia «A sané 2022».
- (12) A nivel local, el gasto público superó el objetivo de crecimiento previsto para 2017. Desde 2014, el gasto público de las administraciones locales francesas se guía por una norma que indica objetivos de crecimiento anual no vinculantes para los gastos públicos operativos y las necesidades de financiación a nivel local (*Objectif d'évolution de la dépense locale*). En 2018, esta regla de gasto fue acompañada de acuerdos contractuales jurídicamente vinculantes entre el Estado y el 71 % de los 322 mayores entes locales, válidos para el periodo 2018-2020. Sin embargo, la reducción limitada del número de municipios podría obstaculizar el cumplimiento de la norma de gasto. La reforma territorial de 2014-2016 redujo el número de regiones a la mitad, pero el número de municipios solo disminuyó ligeramente, manteniéndose por encima de 34 000, con mucho el más alto de la UE.
- (13) La aplicación de la estrategia renovada de saneamiento presupuestario por parte del Gobierno para el mandato presidencial de cinco años también exige que se lleve a cabo el programa de acción pública 2022, todavía no definido en su totalidad. El objetivo de este programa es lograr un aumento sustancial de la eficiencia del gasto público, mejorando al mismo tiempo el funcionamiento de la administración pública nacional. El Gobierno ha dado una clara prioridad a los aspectos metodológicos y relacionados con los procesos, pero no se ha centrado en la cuantificables previa y

generalizada de los ahorros potenciales. Si bien este enfoque puede deberse a un proceso de reforma complejo y a la necesidad de suavizar el debate público sobre cuestiones sensibles, también hace difícil evaluar en términos cuantitativos la estrategia global y su contribución al saneamiento presupuestario. En particular, no está claro cómo ni en qué plazos el programa de reformas, incluidos los planes de transformación de los ministerios, que incluyen un amplio conjunto de medidas de diversa índole, contribuiría con acciones concretas al objetivo específico de reducir la ratio gasto / PIB de aquí a 2022. En general, la información disponible muestra el cumplimiento parcial de las directrices de revisión del gasto acordadas en 2016 por el Euro grupo.

- (14) Los riesgos para la sostenibilidad de la deuda de las administraciones públicas siguen siendo elevados a medio plazo. La elevada deuda y el déficit estructural de las administraciones públicas plantean desafíos de sostenibilidad, especialmente a medio plazo. Para evitar tales riesgos, sería esencial un esfuerzo presupuestario que se traduzca en una mejora decisiva del saldo primario estructural de Francia. La reducción de la ratio de deuda de las administraciones públicas mejoraría también las perspectivas de crecimiento y la resiliencia de la economía francesa.
- (15) La reforma prevista de las pensiones podría contribuir a reducir la deuda de las administraciones públicas a medio plazo y, por consiguiente, los riesgos para la sostenibilidad de la deuda. El equilibrio presupuestario del sistema de pensiones depende en gran medida de las hipótesis macroeconómicas. Según el último informe anual del Consejo Asesor de Pensiones de Francia (*Conseil d'orientation des retraites*), el gasto en pensiones fue del 13,8 % del PIB en 2017 y se prevé que sea del 13,5 % en 2022, para después situarse entre el 11,6 % y el 14,4 % desde esa fecha y 2070, en función del índice de crecimiento previsto del PIB y del empleo a lo largo del tiempo. En la actualidad, en Francia coexisten 40 regímenes de pensión diferentes que cubren a diversos grupos de trabajadores y categorías profesionales con arreglo a diferentes conjuntos de normas. Se espera para finales de año un proyecto de ley que unifique progresivamente las normas de estos sistemas, con vistas a simplificar el funcionamiento del sistema de pensiones, sobre todo para mejorar su transparencia, equidad y eficiencia.
- (16) La tasa de empleo siguió aumentando, situándose en el 71,3 % en 2018. El índice de desempleo siguió disminuyendo, situándose en el 9,1 % en 2018, pero sigue estando muy por encima de la media de la UE (6,8 %) y la media de la zona del euro (8,2 %). Además, el mercado de trabajo francés sigue estando muy segmentado. Casi el 85 % de las nuevas contrataciones se efectúa mediante contratos temporales, y el índice de transición a contratos indefinidos es uno de los más bajos de la UE. El trabajo a tiempo parcial involuntario también es muy alto, con un 42,3 % del trabajo a tiempo parcial total en 2018. La reforma prevista del sistema de prestaciones por desempleo (*Medible*) tiene por objeto hacer frente a la segmentación del mercado de trabajo mediante, por un lado, la reducción de los incentivos para el recurso a contratos de muy corta duración y, por otra, la recuperación de trabajadores, así como reducir la deuda del sistema. Las negociaciones entre los interlocutores sociales sobre el sistema de prestaciones por desempleo se celebraron a principios de 2019. El objetivo era i) reducir la deuda del sistema, ni) modificar las normas para reducir la inseguridad laboral y hacerlas sean más provechosas para los desempleados, y Irak) encontrar un mecanismo de incentivos para reducir los incentivos a los contratos de muy corta duración. Sin embargo, los interlocutores sociales no llegaron a un acuerdo sobre un

nuevo conjunto de normas. La reforma está ahora en manos del Gobierno, que se ha comprometido a llegar a un acuerdo antes del verano de 2019.

- (17) Las condiciones del mercado de trabajo para los grupos vulnerables siguen siendo comparativamente más difíciles que para otros grupos. La tasa de empleo de las personas nacidas fuera de la UE, que fue del 57,5 % en 2018 (frente al 73,1 % de los nacidos en Francia), es una de las más bajas de la UE. Está demostrado que las personas de origen migrante tienden a verse desfavorecidas durante el proceso de selección. Su concentración geográfica en barrios pobres también es motivo de preocupación. Los habitantes de las zonas más desfavorecidas (como los *Quartiers de la politique de la ville*), incluidas las personas de origen migrante, siguen teniendo dificultades en el mercado de trabajo, con una tasa de desempleo del 24,7 % en 2017. Pese a algunas de las medidas adoptadas, las consecuencias del origen socioeconómico y del origen migrante en los resultados educativos siguen siendo elevadas y obstaculizan la integración en el mercado de trabajo.
- (18) Los trabajadores jóvenes y poco cualificados también siguen encontrándose en una situación de desventaja en el mercado de trabajo. La tasa de desempleo de los trabajadores poco cualificados disminuyó en 2017 por primera vez desde 2008, pero, con el 16,2 % en 2018, sigue estando muy por encima de los niveles anteriores a la crisis. El desempleo juvenil (15-24 años) disminuyó 1,6 puntos porcentuales en 2018, hasta el 20,7 %, pero sigue estando muy por encima de la media de la UE (15,2 %). La tasa de desempleo de los jóvenes poco cualificados sigue siendo muy elevada (35,6 % en 2018). A fin de fomentar la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo, son fundamentales: un apoyo activo eficaz para encontrar empleo, lo que incluye asesoramiento intensivo en materia de empleo y apoyo a la contratación; acceso a medidas de perfeccionamiento de competencias; medidas innovadoras para llegar a los jóvenes más vulnerables que no estudian, trabajan ni se forman; y mayor firmeza contra las prácticas discriminatorias. Las regiones ultraperiféricas se enfrentan a retos adicionales y merecen especial atención.
- (19) A medida que las condiciones del mercado de trabajo van mejorando, varios indicadores apuntan a la inadecuación de las cualificaciones. Aunque el desempleo y el subempleo siguen siendo elevados, hay una escasez cada vez mayor de trabajadores cualificados, sobre todo en sectores específicos. La escasez de cualificaciones y la falta de competencias son factores clave que explican las vacantes de empleo no cubiertas. Según datos del *Pôle Emploi* francés, en 2017, de un total de 3,2 millones de puestos de trabajo vacantes registrados, 150 000 ofertas fueron anuladas por falta de candidatos adecuados. Según los datos de que se dispone, durante la crisis y la posterior recuperación, el aumento de la inadecuación de las cualificaciones contribuyó a una reducción del desempleo a un ritmo más lento y al aumento del desempleo de larga duración. Los efectos de la enseñanza y formación profesional inicial en el mercado de trabajo están mejorando. El Gobierno introdujo en 2018 un conjunto completo de medidas para mejorar el acceso a la formación inicial y continua y revisar la gobernanza y la financiación del sistema de educación y formación profesional. Como complemento de estas reformas, el plan de inversión en competencias (*Plan d'investissement dans les compétences*) se propone formar y ofrecer una orientación intensiva a 1 millón de jóvenes que ni trabajan, ni estudian ni se forman, y a 1 millón de demandantes de empleo de baja cualificación durante el período 2018-2022.
- (20) En su conjunto, el sistema de protección social francés es eficaz para reducir la desigualdad y la pobreza. La proporción de personas en riesgo de pobreza y exclusión

social ha seguido disminuyendo, hasta un mínimo histórico del 17,1 % en 2017, frente a una media del 22,4 % en la UE. Sin embargo, la desigualdad de ingresos sigue estando muy por encima del nivel anterior a la crisis. Por otra parte, ha disminuido la transición al alza en todos los cuantiles de ingresos, especialmente en el quintil más bajo. Algunos grupos, como las familias monoparentales y las personas nacidas fuera de la UE, se enfrentan a un mayor riesgo de pobreza y exclusión social. El asesoramiento a los beneficiarios de la renta mínima no siempre es suficiente; hay amplias discrepancias territoriales. Unas mayores inversiones en inclusión social y una mayor coordinación de las mismas, tal como se prevé en la estrategia nacional contra la pobreza presentada en septiembre de 2018, podrían contribuir a hacer frente a estos retos. Si bien las prestaciones del sistema sanitario son, en general, buenas, las disparidades regionales en cuanto al acceso a los servicios podrían reducirse mediante nuevas inversiones, especialmente en las regiones ultraperiféricas.

- (21) A pesar de las recientes iniciativas, Francia no ha sido capaz de reducir su brecha con los líderes de la Unión en materia de innovación según el cuadro de indicadores de la innovación. La inversión en investigación y desarrollo se ha mantenido estable, y las nuevas empresas tienen dificultades para crecer. En general, Francia no está avanzando al ritmo adecuado hacia el cumplimiento de su objetivo de intensidad de investigación y desarrollo total del 3 % para 2020, y el nivel de inversión en investigación y desarrollo del sector empresarial sigue estando muy por debajo del objetivo del 2 %. El gasto público en investigación y desarrollo es superior a la media de la Unión e incluye una amplia gama de regímenes de apoyo directo e indirecto para la labor de investigación e innovación de las empresas, incluido el régimen de crédito fiscal a la investigación y el desarrollo (*Crédit d'impôt recherche*), que es uno de los más generosos entre los países de la OCDE. Sin embargo, el rendimiento global del ecosistema de investigación y desarrollo e innovación no se corresponde todavía con el elevado volumen de ayuda pública. Aunque las herramientas existentes, entre ellas el *Crédit d'impôt recherche*, se han evaluado recientemente, un análisis completo de la combinación general de políticas ayudaría a alimentar la aplicación de la futura política. El Consejo de Innovación (*Conseil de l'innovation*), creado en julio de 2018, se encarga de supervisar las medidas de simplificación, que incluyen una mejor coordinación entre el apoyo regional y el nacional a la innovación. Una relación más estrecha entre ciencia y empresa, en particular mediante sistemas de transferencia de conocimientos, también podría contribuir a la difusión de la innovación, ya que Francia sigue situándose por debajo de la media de la Unión en investigación y desarrollo públicos financiados por empresas. El apoyo a los polos de competitividad (*pôles de compétitivité*) se ha renovado para una cuarta fase (2019-2022), y se dará prioridad a las organizaciones de agrupaciones que estén bien conectadas con otras estructuras a nivel local, centradas en las prioridades industriales nacionales y con un historial de participación en proyectos de la UE. El Fondo de Innovación y de la Industria (*Fonds pour l'innovation et l'industrie*), financiado mediante privatizaciones, también contribuirá a proporcionar financiación para la inteligencia artificial. El desarrollo en tiempo oportuno de tecnologías conexas, como la internet de las cosas, las redes 5G, la informática de alto rendimiento y, de manera más general, la economía de los datos, será una de las claves del éxito de estas iniciativas. También existen grandes diferencias entre regiones en cuanto a la inversión regional en investigación y desarrollo y al rendimiento de la innovación. Varias regiones rurales o regiones en transición industrial están por debajo de la media de la UE. Las regiones ultraperiféricas se encuentran en el extremo inferior de la escala.

- (22) En la actualidad, Francia está obteniendo buenos resultados en materia de política energética y de atenuación del cambio climático y avanza a buen ritmo hacia la consecución de su objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2020. No obstante, debe intensificar considerablemente sus esfuerzos de inversión para alcanzar sus objetivos en materia de energías renovables y eficiencia energética para 2020, así como sus objetivos más ambiciosos en materia de clima y energía para 2030, en particular en lo que se refiere al despliegue de las energías renovables y la renovación eficiente del parque inmobiliario desde el punto de vista energético. Dado que más de la mitad de la financiación actual para estas inversiones está dirigida por el Estado, las condiciones económicas y reguladoras tendrían que hacer más viable la financiación de proyectos para el sector privado, con el fin de aprovechar las considerables oportunidades de inversión. Acelerar la penetración de las energías renovables en el sector de la calefacción y la refrigeración representa un gran potencial sin explotar. Las grandes necesidades de inversión también afectan a la eficiencia energética de los edificios. Es, concretamente, la situación de la renovación del sector de la vivienda, que representa una gran parte de la brecha total en materia de inversión climática, ya que la mayor parte del parque de viviendas es antigua y contiene entre 7 y 8 millones de tamices térmicos (alrededor del 20 % del número total de viviendas). El porcentaje del parque inmobiliario declarado conforme a las normas de alta eficiencia energética fue menor en el caso de las empresas de Francia (25 %) que en el de las empresas del conjunto de la Unión (39 %) en 2017. En el sector de la energía prevalecen diferencias regionales significativas. La intensidad energética está disminuyendo en casi todas las regiones, pero a ritmos diferentes, y existen diferencias considerables en cuanto a la penetración de las energías renovables. Las inversiones adicionales en interconexiones podrían contribuir a una mayor integración del mercado interior de la energía de la UE, introduciendo al mismo tiempo una mayor competencia y facilitando el despliegue de las energías renovables, especialmente con la Península Ibérica.
- (23) La hoja de ruta para una economía circular nacional de 2018 (*Feuille de route de l'économie circulaire*) es un ambicioso marco político para la eficiencia en el uso de los recursos, cuya aplicación dependerá de que se recaben las inversiones correspondientes. Aunque la contribución de los materiales reciclados a la demanda global de materiales (tasa de utilización circular de materiales) está muy por encima de la media de la UE (19,5 % frente a 11,7 % en 2016), los índices de reciclado de los residuos municipales siguen estando ligeramente por debajo de la media de la UE (41,8 % frente a 46,4 % en 2016). A este respecto, la adopción de una ley sobre la economía circular será un avance, en particular para un uso más amplio de materias primas secundarias, en particular plásticos. Deben seguir fomentándose nuevos modelos de negocio y procesos de producción que utilicen eficazmente los recursos, como por ejemplo la simbiosis industrial, en particular entre las pequeñas y medianas empresas. A ello puede contribuir el desarrollo de fondos e instrumentos financieros innovadores a favor de la ecoinnovación.
- (24) Las inversiones para mejorar la conectividad, especialmente en las zonas más desfavorecidas, podrían contribuir a atenuar las desigualdades dentro del país. Francia se sitúa por debajo de la media de la Unión en lo que respecta al acceso a la red de banda ancha rápida, cuyo nivel de implantación es bajo (20 % de los hogares frente a una media del 41 % en la Unión en 2018). El uso de servicios móviles de banda ancha también está por debajo de la media de la Unión. La cobertura de banda ancha varía en gran medida entre regiones y sigue siendo limitada en algunas zonas rurales y regiones ultraperiféricas. Se espera que el plan francés de banda ancha ultrarrápida (*Plan*

France Très Haut Débit) y las medidas conexas contribuyan significativamente al logro de los objetivos del país en materia de conectividad. Será esencial supervisar estrechamente la aplicación de estas medidas, sobre todo en las zonas con cobertura deficiente, dado el enfoque predominantemente descentralizado y los cuellos de botella que pueden producirse si no se dispone de suficientes trabajadores cualificados para desplegar la red.

- (25) A pesar de los actuales esfuerzos para aumentar la seguridad de los contribuyentes (*Loi pour un État au service d'une société de confiance* o ley ESSOC) y simplificar el sistema, el régimen impositivo francés sigue siendo muy complejo, lo que constituye una carga para el entorno empresarial. El código tributario contempla sistemas de tipos múltiples y gastos tributarios (crédito fiscal, exenciones y reducciones fiscales). Con frecuencia, esta complejidad pretende alcanzar objetivos específicos, como aliviar la presión fiscal sobre los hogares más vulnerables e incentivar o corregir determinados comportamientos. Sin embargo, presenta un riesgo de pérdida de claridad, con lo que pueden aumentar los costes de cumplimiento y la inseguridad jurídica, en detrimento de la capacidad de atracción de Francia, al tiempo que pueden crearse resquicios jurídicos.
- (26) La racionalización de los gastos tributarios y la disminución del número de pequeños impuestos podrían contribuir a simplificar más el sistema fiscal. Los gastos tributarios totales se estiman en el 4 % del PIB en 2019. A diferencia del anterior marco plurianual, el marco presupuestario actual (2018-2022) no prevé un límite de gasto para los gastos tributarios. En su lugar, establece un objetivo no vinculante del 28 % para la ratio entre los gastos tributarios y la suma de los ingresos fiscales netos y los gastos tributarios. Si bien la Ley Presupuestaria para 2018 establecía una ratio de gastos tributarios por debajo del objetivo (28 %) establecido en el marco presupuestario plurianual 2018-2022, se prevé que dicha ratio aumente en el futuro (el 25,5 % al final de 2018 y el 26 % en 2019).
- (27) En el presupuesto de 2019 se contempla una disminución del importe global de los gastos tributarios por debajo de 100 millones EUR, lo que pone fin a un período de cinco años de aumento constante del mismo. Sin embargo, entre 2018 y 2019, el número de gastos tributarios aumentó de 457 a 474. En 2018, el Tribunal de Cuentas recomendó racionalizar los gastos tributarios existentes y señaló su falta de control y evaluación. Deben proseguirse los esfuerzos para poner fin a los impuestos que aportan unos ingresos limitados o que resultan ineficientes. En la Ley Presupuestaria para 2019 se han recortado 26 impuestos que generan bajos ingresos, se han eliminado 20 en 2019 por un importe total de 132 millones EUR y se eliminarán 6 en 2020 por un importe total de 208 millones EUR. Se espera que la eliminación de los pequeños impuestos continúe en 2020 al mismo ritmo.
- (28) Otros impuestos sobre la producción siguen constituyendo una carga para las empresas. En 2016, los impuestos sobre la producción se situaron en el 3,1 % del PIB, por encima de los de Italia (1,4 %), España (1,0 %) y Alemania (0,4 %). Estos impuestos tienen distintas bases imponibles (volumen de negocios, valor añadido, salarios, terrenos y edificios) y pueden aumentar el coste total de producción. Esta situación podría tener un impacto negativo en la competitividad, en particular en el sector manufacturero. La Ley Presupuestaria para 2019 recorta solo un impuesto sobre la producción (*forfait social*) recaudado a nivel nacional y cuyo importe es de 660 millones EUR anuales (una vez se aplique en su totalidad en 2020).

- (29) A pesar de los progresos y la adopción de reformas ambiciosas, persisten los obstáculos a la entrada, y la competencia en los servicios a las empresas y las profesiones reguladas sigue siendo baja. El nuevo índice de la OCDE sobre el comercio de servicios dentro del EEE muestra que el nivel de restricción normativa en Francia es superior a la media del Espacio Económico Europeo (EEE) en sectores como la contabilidad, los servicios jurídicos y los servicios de distribución. Los principales obstáculos toman la forma de requisitos de autorización restrictivos, reservas de actividades y requisitos en materia de accionistas y derechos de voto. En el sector minorista, Francia ha llevado a cabo una serie de reformas para reducir la carga normativa. No obstante, una serie de restricciones operativas sigue afectando a la eficiencia de las empresas minoristas y las sitúa en desventaja con respecto al comercio electrónico. Dadas estas circunstancias, el crecimiento del sector minorista en Francia es bastante modesto. El Programa Nacional de Reformas de 2019 detalló nuevas medidas para reforzar la competencia en algunos sectores de servicios específicos (como, por ejemplo, las autoescuelas, las empresas de gestión inmobiliaria y las ventas de recambios para automóviles). El 4 de abril de 2019, la autoridad de competencia presentó su dictamen sobre la reducción de las restricciones a la distribución de medicamentos, manteniendo al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud pública.
- (30) Los obstáculos en los servicios han dado lugar a una baja competencia y unos márgenes de beneficio y precios elevados, lo que ha perjudicado a la competitividad de toda la economía. Las tasas de rotación en los principales servicios a las empresas son más bajas en Francia que en el resto de la UE. La falta de competencia en los servicios, combinada con los elevados costes laborales, ha contribuido a mantener los precios elevados, especialmente en las transacciones inmobiliarias, la vivienda, la restauración y los servicios jurídicos y contables. Dado que los costes de estos servicios son también soportados por otras empresas que los utilizan como insumos, representan un factor adicional que lastra la competitividad de Francia, incluida la industria.
- (31) La Ley PACTE (*Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*) tiene por objeto apoyar el crecimiento y la transformación de las empresas. Dicha Ley reducirá el número de umbrales a los que se enfrentan las empresas a medida que crecen, aunque los límites restantes se han vuelto más amplios en cuanto a su alcance y costosos de superar. También introduce un período de transición de cinco años antes de considerar que se ha alcanzado un umbral determinado y anima a las pequeñas y medianas empresas a utilizar incentivos y planes de participación para los empleados vinculados al rendimiento de una empresa. Por último, ofrece procedimientos simplificados para crear o registrar empresas e introduce nuevas normas para ayudar a los empresarios a obtener una segunda oportunidad. También reduce los plazos y los costes de los procedimientos concursales, en especial de las pequeñas y medianas empresas, por ejemplo haciéndolos más previsibles. Según las propias estimaciones de la administración francesa, el impacto potencial de la Ley sobre el PIB será de un aumento del 0,32 % para 2025 y del 1 % a más largo plazo. Su plena y diligente aplicación sigue siendo clave para cosechar los beneficios de esta reforma.
- (32) La programación de los fondos de la UE para el período 2021-2027 podría ayudar a colmar algunas de las lagunas identificadas en las recomendaciones, en particular en los ámbitos cubiertos por el anexo D del informe por país⁹. Ello permitiría a Francia

⁹ SWD(2019) 1009 final.

aprovechar al máximo esos fondos en los sectores identificados, habida cuenta de las disparidades regionales y de la situación especial de las regiones ultraperiféricas.

- (33) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis completo de la política económica de Francia y lo ha publicado en el informe específico de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Francia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Francia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (34) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen¹⁰ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (35) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Estabilidad de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en la recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación.

RECOMIENDA a Francia que tome medidas en 2019 y 2020 con el fin de:

1. garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no exceda del 1,2 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB; destinar los ingresos imprevistos a acelerar la reducción de la ratio de deuda de las administraciones públicas; lograr ahorros de gastos y aumentos de la eficiencia en todos los subsectores de la Administración, en particular especificando y supervisando plenamente la aplicación de las medidas concretas necesarias en el contexto del programa Acción Pública 2022 (*Action publique 2022*); reformar el sistema de pensiones para unificar gradualmente las normas de los diferentes regímenes de pensiones y reforzar su equidad y sostenibilidad;
2. fomentar la integración en el mercado de trabajo de todos los solicitantes de empleo, garantizar la igualdad de oportunidades, prestando especial atención a los grupos vulnerables, incluidas las personas de origen migrante, y abordar las carencias y los desajustes de competencias;
3. centrar la política económica de inversión en la investigación y la innovación (aumentando al mismo tiempo la eficiencia de los sistemas públicos de apoyo, incluidos los programas de transferencia de conocimientos), las energías renovables, la eficiencia energética y las interconexiones con el resto de la Unión, y en la infraestructura digital, teniendo en cuenta las disparidades territoriales.

¹⁰ En virtud del artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

4. seguir simplificando el sistema tributario, sobre todo limitando el uso de los gastos tributarios, suprimiendo más impuestos ineficientes y reduciendo los impuestos sobre la producción; reducir las restricciones normativas, especialmente en el sector de los servicios, y aplicar plenamente las medidas de fomento del crecimiento de las empresas.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*