

Bruselas, 20.5.2020
COM(2020) 538 final

INFORME DE LA COMISIÓN

Francia

**Informe elaborado con arreglo al artículo 126, apartado 3, del Tratado de
Funcionamiento de la Unión Europea**

INFORME DE LA COMISIÓN

Francia

Informe elaborado con arreglo al artículo 126, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

El 20 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La cláusula, tal como se recoge en el artículo 5, apartado 1, el artículo 6, apartado 3, el artículo 9, apartado 1, y el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 y en el artículo 3, apartado 5, y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, facilita la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempos de grave recesión económica. En su Comunicación, la Comisión compartía con el Consejo su opinión de que, teniendo en cuenta la grave recesión económica que se preveía como consecuencia de la pandemia de COVID-19, las condiciones actuales permiten la activación de la cláusula. El 23 de marzo de 2020, los ministros de Hacienda de los Estados miembros manifestaron su acuerdo con la evaluación de la Comisión. La activación de la cláusula general de salvaguardia permite una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. En cuanto al componente corrector, el Consejo puede también decidir, previa recomendación de la Comisión, la adopción de una trayectoria fiscal revisada. La cláusula general de salvaguardia no suspende los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Permite a los Estados miembros **apartarse de los requisitos presupuestarios que se aplicarían en condiciones normales** y a la Comisión y al Consejo tomar las medidas necesarias de coordinación de políticas en el marco del Pacto.

Los datos notificados por las autoridades francesas el 31 de marzo de 2020 y posteriormente validados por Eurostat¹ muestran que el déficit de las administraciones públicas alcanzó el 3,0 % del PIB en 2019 y que la deuda pública bruta se situó en el 98,1 % del PIB, el mismo nivel que el de 2018. Según el Programa de Estabilidad de 2020, Francia ha planificado un déficit del 9,0 % del PIB en 2020, mientras que la deuda planificada es del 115,2 % del PIB.

El déficit planificado para 2020 apunta, a primera vista, a la existencia de un déficit excesivo tal como se define en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Por otra parte, los datos de 2018 y 2019 implican un progreso insuficiente hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda, lo que también apunta, a primera vista, a la existencia de un déficit excesivo tal como se define en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En este contexto, la Comisión ha elaborado por consiguiente el presente informe, en el que se analiza si Francia ha cumplido los criterios de déficit y de deuda del Tratado. En él se

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>.

consideran todos los factores pertinentes y se tiene debidamente en cuenta la gran perturbación económica vinculada a la pandemia de COVID-19.

2. CRITERIO DE DÉFICIT

Según el Programa de Estabilidad de 2020, se espera que el déficit de las administraciones públicas de Francia en 2020 alcance el 9,0 % del PIB, por encima, y no cerca, del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado.

El exceso planificado por encima del valor de referencia del Tratado en 2020 es excepcional, ya que es el resultado de una grave recesión económica. En concreto, mientras que las medidas adoptadas para combatir la pandemia de COVID-19 representan el 1,9 % del PIB, se espera que el deterioro de la situación macroeconómica aporte 5,3 puntos porcentuales del PIB al déficit planificado. Teniendo en cuenta la repercusión de la pandemia de COVID-19, las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión pronostican una contracción del PIB real en 2020 del 8,2 %, lo que daría lugar a un déficit de las administraciones públicas del 9,9 % del PIB. El efecto de aumento del déficit de las medidas adoptadas para mitigar los efectos de la pandemia es el mismo que el planificado por el Gobierno.

El exceso planificado por encima del valor de referencia del Tratado no sería temporal, según las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión, que indican que el déficit se mantendrá por encima del 3 % del PIB en 2021.

En resumen, el déficit planificado para 2020 sobrepasa el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, y no se mantiene próximo a ese valor. Se considera que el exceso planificado es excepcional pero no temporal según la definición del Tratado y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por consiguiente, el análisis indica que, a primera vista, el criterio de déficit definido en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/97 no se cumple.

Cuadro 1. Déficit de las administraciones públicas y deuda pública (% del PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Criterio de déficit	Saldo de las administraciones públicas	-3,6	-2,9	-2,3	-3	-9,9	-4
Criterio de deuda	Deuda pública bruta general	98,0	98,3	98,1	98,1	116,5	111,9
	Distancia con respecto al valor de referencia para la reducción de la deuda	En PDE	En PDE	n.r.	n.r.	n.r.	2,8
	Variación del saldo estructural	n.r.	n.r.	0,1	0	-1,9	n.r.
	Ajuste estructural lineal mínimo requerido	En PDE	En PDE	1,3	1,9	3,9	n.r.

Nota: MLSA es la sigla en inglés para «ajuste estructural lineal mínimo» Fuente: Eurostat, previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión

3. CRITERIO DE DEUDA

La ratio deuda pública/PIB se estabilizó en el 98,1 % en 2018 y en 2019. El efecto de incremento de la deuda derivado del déficit primario global y los gastos de intereses se vio compensado principalmente por el crecimiento del PIB real y por el aumento del deflactor del PIB, ambos a través del efecto denominador, y por el ligero efecto de reducción de la deuda por los ajustes stock-flujo.

Tras la derogación del procedimiento de déficit excesivo en junio de 2018, Francia está sujeta a un período transitorio de tres años para garantizar avances suficientes hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda. El período transitorio se inició en 2018 y finalizará en 2020. Para garantizar progresos continuos y efectivos hacia el cumplimiento durante el período transitorio, Francia debe respetar simultáneamente las dos condiciones siguientes relativas al ajuste del saldo estructural:

- en primer lugar, el ajuste estructural anual no debe desviarse en más de un 0,25 % del PIB del ajuste estructural lineal mínimo (MLSA, por su sigla en inglés), garantizándose de este modo que el valor de referencia para la reducción de la deuda se cumpla al final del período transitorio;
- en segundo lugar, durante la totalidad del período transitorio, el ajuste estructural anual restante no debe superar el 0,75 % del PIB (a menos que la primera condición conlleve un esfuerzo anual superior al 0,75 % del PIB).

Los datos notificados muestran que Francia no realizó progresos suficientes hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda en 2019 (véase el cuadro 1), pues la diferencia con respecto al MLSA fue del 2,0 % del PIB.

Por tanto, el análisis indica que, a primera vista, el criterio de deuda no se cumple sobre la base de los datos de ejecución presupuestaria de 2019.

4. FACTORES PERTINENTES

El artículo 126, apartado 3, del Tratado establece que si un Estado miembro no cumple los requisitos de uno de estos criterios o de ambos, la Comisión debe elaborar un informe. En este informe también se debe tener «en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro».

Estos factores se especifican más detalladamente en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, según el cual se prestará la debida consideración a «cualquier otro factor que, en opinión del Estado miembro de que se trate, sea pertinente para evaluar globalmente la observancia de los criterios en materia de déficit y deuda y que el Estado miembro haya puesto en conocimiento del Consejo y de la Comisión».

En cuanto al incumplimiento aparente del criterio de deuda, el análisis de los factores pertinentes se justifica tanto más cuanto que la dinámica de la deuda se ve influida en mayor medida que el déficit por factores ajenos al control del Gobierno. Es lo que reconoce el artículo 2, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, que determina la necesidad de tomar en consideración los factores pertinentes al evaluar el cumplimiento del criterio de deuda, independientemente de la importancia del incumplimiento. De tal forma, para evaluar el cumplimiento del criterio de deuda deben tomarse en consideración al menos los tres grandes aspectos siguientes, dada su incidencia en la dinámica de la deuda y en su sostenibilidad: i) el cumplimiento del OMP o la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo, ii) la aplicación de reformas estructurales, y iii) las condiciones económicas imperantes.

Como se especifica en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, por lo que respecta al cumplimiento del criterio de déficit en 2020, puesto que la ratio deuda pública/PIB rebasa el valor de referencia del 60 % y no se cumple la doble condición —a saber, que el déficit se mantenga cercano al valor de referencia y que la superación de dicho valor tenga carácter temporal— esos factores pertinentes no pueden tenerse en cuenta en las etapas conducentes a la adopción de una decisión relativa a la existencia de un déficit excesivo sobre la base del criterio de déficit para Francia.

En la situación actual, un elemento adicional clave que debe tomarse en consideración en relación con 2020 es la repercusión económica de la pandemia de COVID-19, que tiene una incidencia muy sustancial en la situación presupuestaria e introduce una elevada incertidumbre en las perspectivas. La pandemia ha conducido también a la activación de la cláusula general de salvaguardia.

4.1. Pandemia de COVID-19

La pandemia de COVID-19 ha ocasionado una importante perturbación económica que está teniendo una repercusión negativa significativa en toda la Unión Europea. Las consecuencias para el crecimiento del PIB dependerán de la duración tanto de la propia pandemia como de las medidas adoptadas por las autoridades nacionales y a nivel europeo y mundial para ralentizar su propagación, proteger las capacidades de producción y apoyar la demanda agregada. Los Estados miembros ya han adoptado o están adoptando medidas presupuestarias para aumentar la capacidad de los sistemas sanitarios y prestar ayuda a las personas y a los sectores especialmente afectados. Se han adoptado también medidas importantes de apoyo a la liquidez y otras garantías. En espera de obtener información más detallada, las autoridades estadísticas competentes deberán examinar si esas medidas conllevan una repercusión

inmediata en el saldo de las administraciones públicas. Junto con la caída de la actividad económica, esas medidas contribuirán a elevar de manera sustancial los niveles de déficit de las administraciones públicas y deuda pública.

4.2 Situación económica a medio plazo incluidas las reformas estructurales

Desde 2016, el PIB real de Francia ha estado creciendo por encima del potencial, impulsado por una inversión dinámica y por la mejora de la situación de las exportaciones netas, mientras el consumo privado se mantuvo a un nivel moderado. El crecimiento del PIB nominal repuntó en 2017 y siguió siendo robusto en 2018 y 2019 a pesar de la ralentización de la actividad económica, apoyado por un deflactor del PIB más elevado. Por lo tanto, no puede argumentarse que las condiciones macroeconómicas sean un factor atenuante a la hora de explicar que Francia no ha realizado progresos suficientes hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda en 2019.

Se prevé que la actividad económica se vea profundamente afectada por la pandemia de COVID-19 y las medidas de contención relacionadas. Según las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión, el PIB disminuirá un 8,2 % en 2020, con una contribución negativa de la demanda interna al crecimiento de 7,4 puntos porcentuales debido a la brusca caída del consumo privado y la inversión, así como por la contribución negativa de las existencias. Por su parte, se espera que la contribución de las exportaciones netas al crecimiento sea en líneas generales neutral. Las perspectivas macroeconómicas están marcadas por un grado excepcional de incertidumbre relacionada con la duración de la pandemia y su repercusión económica. Este es un factor atenuante a la hora de evaluar el cumplimiento por parte de Francia del criterio de déficit en 2020.

En su informe por país² de 2020, la Comisión consideró que Francia realizó algunos progresos al dar respuesta a las recomendaciones específicas por país de 2019. Más concretamente, Francia ha realizado progresos sustanciales en el fomento del crecimiento de las empresas, y algunos avances en la lucha contra las insuficiencias y los desajustes de las capacidades, la simplificación del sistema fiscal, la realización de inversiones para garantizar la transición energética y la mejora de las infraestructuras digitales. Se han realizado también progresos limitados en el fomento de la integración en el mercado de trabajo y para garantizar la igualdad de oportunidades, mejorar los resultados de la investigación y la innovación y reducir las restricciones burocráticas. Por último, por lo que respecta a las reformas fiscales estructurales, aunque Francia ha hecho progresos limitados en la reforma del sistema de pensiones, no ha avanzado en el desarrollo y la puesta en práctica de una revisión del gasto a través del programa Action Publique 2022.

4.3 Situación presupuestaria a medio plazo, incluida la inversión pública

El déficit global aumentó del 2,3% del PIB en 2018 al 3,0% en 2019, debido principalmente al efecto estadístico de la transformación de la bonificación fiscal para la competitividad y el empleo («CICE») en una reducción permanente y directa de las cotizaciones sociales de los empleadores, que representaba alrededor del 0,9 % del PIB. Se estima que la inversión

² Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Country Report France 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, SWD (2020) 509 final de 26.2.2020.

pública pasó del 3,4 % del PIB en 2018 al 3,6 % en 2019, por encima del déficit de las administraciones públicas en 2019.

El 13 de julio de 2018, se recomendó a Francia que garantizase que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario, una vez excluidas las medidas de ingresos discrecionales y las medidas puntuales, no superase el 1,4 % en 2019 («el valor de referencia del gasto»), correspondiente a un ajuste estructural del 0,6 % del PIB³. Sobre la base de los datos de ejecución presupuestaria y de las previsiones de la Comisión, el gasto rebasó el valor de referencia, con una desviación respecto de la trayectoria ajuste recomendada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo del 1,0 % del PIB en 2019, lo que indica una desviación significativa. El saldo estructural no registró ninguna mejora en 2019⁴, lo que indica también una desviación significativa del 0,6 % del PIB. Se obtiene una valoración similar del examen conjunto del período 2018-2019. La falta de cumplimiento de los requisitos del componente preventivo es un factor agravante para evaluar el incumplimiento, a primera vista, por Francia del criterio de deuda en 2019.

El Programa de Estabilidad proporciona información sobre medidas sustanciales para contener la pandemia y apoyar la economía. Se estima que el efecto de aumento del déficit de estas medidas de apoyo será del 1,9 % del PIB en 2020. Incluyen un gasto adicional en asistencia sanitaria de 8 000 millones EUR, transferencias de 24 000 millones EUR para cubrir los regímenes de desempleo parcial, subvenciones con cargo al fondo de compensación sectorial para pymes de 7 000 millones EUR y la creación de un fondo de emergencia de 2 500 millones EUR. Además, las medidas de liquidez y las garantías públicas para apoyar a las empresas representan 385 000 millones EUR (17,1 % del PIB). Cuando dispongan de información más detallada, las autoridades estadísticas competentes deberán examinar si estas conllevan o no una incidencia presupuestaria inmediata. En cualquier caso, las perspectivas fiscales a medio plazo siguen siendo muy inciertas.

4.4. Situación de la deuda pública a medio plazo

Tras aumentar de manera constante desde 2013, la deuda pública se mantuvo prácticamente estable entre 2016 y 2018, en torno al 98 % del PIB, debido a la persistencia del elevado déficit de las administraciones públicas registrado durante el mismo período y al crecimiento relativamente bajo del PIB nominal la mayoría de los años. En 2019, la ratio de deuda se estabilizó en el 98,1 %, como reflejo del efecto de aumento de la deuda derivado del déficit primario y del gasto en concepto de intereses, aunque este fue decreciente. Esto se vio compensado por el crecimiento del PIB real y el aumento de los precios (efecto de inflación) así como por el efecto ligeramente reductor de la deuda de los ajustes stock-flujo.

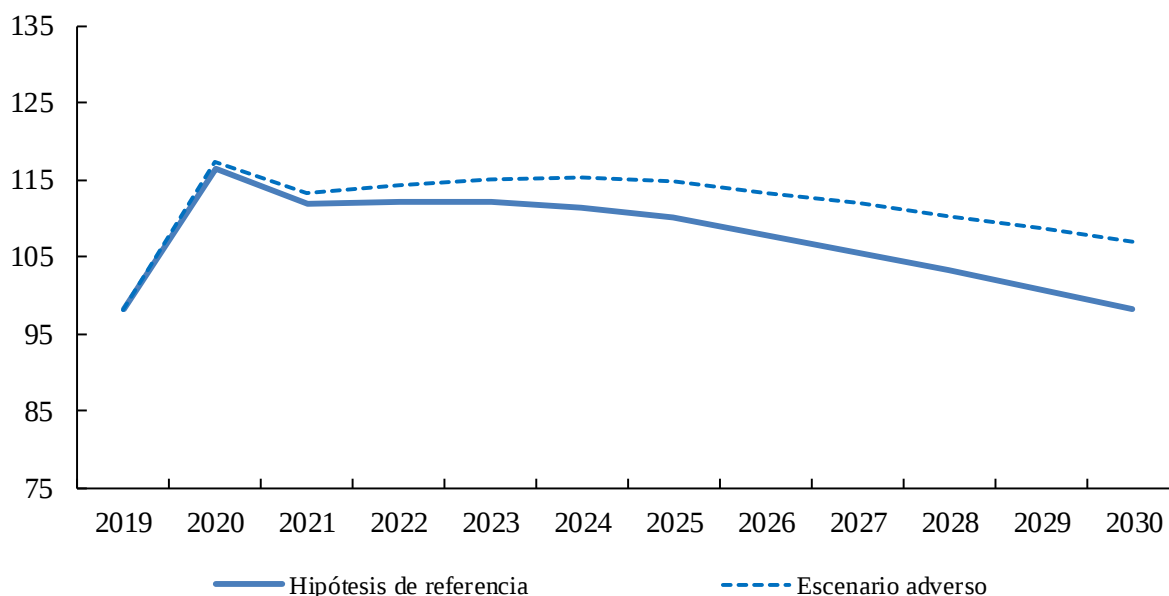
Según las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión, la deuda de las administraciones públicas aumentará del 98,1 % del PIB en 2019 al 116,5 % en 2020.

³ Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2018, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de Francia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de Francia (DO C 320 de 10.9.2018, p. 39).

⁴ Los datos de ejecución para el déficit global en 2019 fueron inferiores en un 0,1 % del PIB a las previsiones del otoño de 2019 de la Comisión, que pronosticaron un ajuste estructural del 0,0 %. Pese al menor déficit en 2019, el ajuste estructural se mantiene en el 0,0 % del PIB debido a la combinación de la revisión a la baja del crecimiento potencial inducida por la grave recesión económica provocada por el brote de COVID-19, y a una revisión de la serie de medidas puntuales de 2017 y 2018.

La evaluación de la sostenibilidad de la deuda, actualizada con las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión, confirma que, a pesar de los riesgos, la situación de la deuda en Francia sigue siendo sostenible a medio plazo, lo que tiene en cuenta importantes factores atenuantes (incluido el perfil de la deuda). En particular, si bien la situación de la deuda pública se ha deteriorado como consecuencia de la crisis de la COVID-19, se espera que la ratio deuda/PIB en la hipótesis de referencia siga una trayectoria sostenible (decreciente) a medio plazo⁵ (gráfico 1).

Gráfico 1: Ratio deuda pública/PIB, Francia, % del PIB



Fuente: Servicios de la Comisión

4.5 Otros factores aducidos por el Estado miembro

El 14 de mayo de 2020, las autoridades francesas transmitieron una carta con factores pertinentes de conformidad con el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97. El análisis presentado en las secciones precedentes cubre ya en gran medida los factores clave aducidos por las autoridades. Otros factores aún no mencionados son el esfuerzo estructural acumulado, según los cálculos de las autoridades, de alrededor del 0,4 % del PIB durante 2018 y 2019; la contención del crecimiento del gasto público, excluidas las bonificaciones

⁵ La hipótesis de referencia se basa en las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión. Después de 2021, se supone un ajuste gradual de la política fiscal, coherente con los marcos de coordinación y supervisión de las políticas económicas y fiscales de la UE. La previsión de crecimiento del PIB real se ha calculado con arreglo a la llamada metodología T+10 del Grupo de Trabajo sobre la Brecha de Producción del Comité de Política Económica (EPC/OGWG). En concreto, el crecimiento del PIB real está determinado por su crecimiento potencial y se ve afectado por cualquier ajuste fiscal adicional considerado (a través del multiplicador fiscal). Se supone que la inflación converge gradualmente al 2 %. Las hipótesis relativas a los tipos de interés se han elaborado de conformidad con las expectativas de los mercados financieros. En el escenario adverso, se suponen (durante todo el horizonte temporal de las proyecciones) tipos de interés más altos (en 500 puntos básicos) y un crecimiento menor del PIB (en -0,5 puntos porcentuales), con respecto a la hipótesis de referencia.

fiscales y la creación de France Compétences, que ha tenido como resultado un incremento anual medio de 0,25 puntos porcentuales en términos reales durante 2018 y 2019, así como una disminución de la ratio gasto público/PIB en 1,3 puntos porcentuales entre 2017 y 2019.

5. CONCLUSIONES

Según el Programa de Estabilidad, está planificado que el déficit de las administraciones públicas de Francia en 2020 aumente hasta el 9,0 %, por encima, y no cerca, del valor de referencia del 3% del PIB establecido en el Tratado. El exceso planificado con respecto al valor de referencia se considera excepcional pero no temporal.

Al final de 2019, la deuda bruta de las administraciones públicas representaba el 98,1 % del PIB, cifra superior al valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado. En 2019, Francia no avanzó lo suficiente hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda.

Conforme a lo dispuesto en el Tratado y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en el presente informe se han examinado también los factores pertinentes.

Como se especifica en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, por lo que respecta al cumplimiento del criterio de déficit en 2020, sin embargo, puesto que la ratio deuda pública/PIB rebasa el valor de referencia del 60 % y no se cumple la doble condición —a saber, que el déficit se mantenga cercano al valor de referencia y que la superación de dicho valor tenga carácter temporal— esos factores pertinentes no pueden tenerse en cuenta en las etapas conducentes a la adopción de una decisión relativa a la existencia de un déficit excesivo sobre la base del criterio de déficit para Francia.

Por lo que respecta al cumplimiento del criterio de deuda en 2019, los factores pertinentes, en particular i) las condiciones macroeconómicas observadas; ii) algunos progresos en la aplicación en los últimos años de reformas estructurales que fomenten el crecimiento, y iii) la desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste recomendada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, conducen a la conclusión de que el criterio de la deuda definido en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/1997 no se cumple.

Globalmente, el análisis indica que el criterio de déficit y el criterio de deuda definidos en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/97 no se cumplen.