

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 11 de julho de 2017****relativa ao Programa Nacional de Reformas da França para 2017 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da França para 2017**

(2017/C 261/09)

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 económicas ⁽¹⁾, 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 macroeconómicos ⁽²⁾, 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 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas de 2017. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 16 de novembro de 2016 a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a França como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 21 de março de 2017, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro («Recomendação para a área do euro») ⁽³⁾.
- (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, repercutida nas recomendações 1 a 4 abaixo.
- (3) O relatório de 2017 relativo à França foi publicado em 22 de fevereiro de 2017. Nele se avaliaram os progressos realizados pela França em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 12 de julho de 2016, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020. O relatório incluiu igualmente uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados também foram publicados em 22 de fevereiro de 2017. A análise da Comissão levou-a a concluir que a França regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos. Em especial, a França caracteriza-se por uma fraca competitividade e uma dívida pública elevada e crescente, num contexto de baixo crescimento da produtividade. A necessidade de tomar medidas para reduzir o risco de efeitos adversos sobre a economia francesa e, dada a sua dimensão e relevância transfronteiras, sobre a União Económica e Monetária é particularmente importante.

⁽¹⁾ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 92 de 24.3.2017, p. 1.

- (4) Em 28 de abril de 2017, a França apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2017 e o seu Programa de Estabilidade para 2017. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (5) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEL) para o período de 2014-2020. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽¹⁾, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu mais detalhes sobre a forma como tenciona fazer uso dessa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEL a uma boa governação económica.
- (6) A França encontra-se atualmente sujeita à vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2017, o Governo planeia corrigir o défice excessivo até 2017, em conformidade com a recomendação do Conselho de 10 de março de 2015 no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos, com um défice nominal de 2,8 % do PIB. O défice nominal deverá continuar a descer e situar-se em 1,3 % do PIB em 2020. O objetivo orçamental de médio prazo — um défice estrutural de 0,4 % do PIB — deverá ser alcançado até 2019. No entanto, como o saldo estrutural recalculado⁽²⁾ deverá atingir -1,2 % do PIB em 2020, o objetivo de médio prazo não será alcançado durante o período abrangido pelo programa. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2017, o rácio dívida pública/PIB deverá descer de 95,9 % do PIB em 2018 para 93,1 % do PIB em 2020. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. Por seu lado, as medidas necessárias para apoiar os objetivos programados em matéria de défice a partir de 2018 não foram suficientemente especificadas.
- (7) Em 10 de março de 2015, o Conselho recomendou à França que pusesse termo à situação de défice excessivo até 2017 e alcançasse um défice público de 2,8 % do PIB, compatível com uma melhoria do saldo estrutural de 0,9 % do PIB, em 2017. Com base nas previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão, o défice nominal deverá atingir 3,0 % do PIB em 2017, valor que está em consonância com o valor de referência estabelecido no Tratado, mas é superior ao objetivo recomendado pelo Conselho. Para 2018, num cenário de políticas inalteradas, o défice nominal deverá atingir 3,2 % do PIB, excedendo assim o valor de referência definido no Tratado e indicando que a correção duradoura do défice excessivo fica em risco. Além disso, o esforço orçamental recomendado não deverá ser atingido durante o período abrangido pelo procedimento relativo aos défices excessivos, uma vez que a estratégia de consolidação prosseguida pela França se apoia essencialmente na melhoria das condições cíclicas e na continuação de um contexto de taxas de juro baixas, que estão fora do controlo das autoridades.
- (8) Em 2018, caso seja alcançada uma correção atempada e duradoura, a França passará a estar sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória em matéria de dívida. Face à sua situação orçamental e, em particular, ao seu nível de dívida, a França deverá prosseguir o ajustamento no sentido de atingir o seu objetivo orçamental de médio prazo, ou seja, um défice estrutural de 0,4 % do PIB. Segundo a matriz acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, esse ajustamento traduz-se na exigência de assegurar uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida⁽³⁾ não superior a 1,2 % em 2018. Tal corresponderia a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Num cenário de políticas inalteradas, existe um risco de um desvio significativo dessa exigência em 2018. Há ainda o risco de a França não cumprir a regra transitória em matéria de dívida em 2018, dado que o saldo estrutural deverá registar uma deterioração de 0,5 % do PIB em vez do ajustamento estrutural linear mínimo de 0,4 % do PIB. De um modo geral, o Conselho considera que a França precisa de estar preparada para tomar novas medidas, a fim de assegurar o cumprimento em 2017, e que serão necessárias medidas suplementares a partir de 2018 para cumprir o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. No entanto, tal como previsto no Regulamento (CE) n.º 1466/97, a avaliação dos planos e resultados orçamentais deve ter em conta o equilíbrio orçamental do Estado-Membro à luz das condições cíclicas. Tal como se recorda na

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ Saldo corrigido de variações cíclicas e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

⁽³⁾ A despesa pública líquida inclui a despesa pública total 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 ao longo de um período de 4 anos. São tidas em conta as medidas discricionárias do lado da receita ou aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais tanto do lado da receita como do da despesa são objeto de compensação.

Comunicação da Comissão sobre o Semestre Europeu de 2017 que acompanha estas recomendações específicas, a avaliação do projeto de plano orçamental para 2018 e a subsequente avaliação dos resultados orçamentais desse ano terão de atender devidamente ao objetivo de assegurar uma orientação orçamental que apoie a recuperação em curso, garantindo simultaneamente a sustentabilidade das finanças públicas da França. Nesse contexto, o Conselho regista que a Comissão tenciona efetuar uma avaliação global em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1466/97, nomeadamente à luz da situação cíclica da França.

- (9) O rácio despesa pública/PIB em França é um dos mais elevados da União. O rácio da despesa deverá atingir 56,2 % do PIB em 2017, sendo 9,7 pontos percentuais mais elevado do que na União. A França tem seguido uma estratégia de consolidação baseada na despesa que tem assentado principalmente na descida das taxas de juro e em cortes no investimento público. No entanto, não é provável que o contexto de baixas taxas de juro se mantenha a médio prazo e os cortes no investimento público produtivo poderão prejudicar o potencial económico futuro. Em contrapartida, a análise das despesas identificou vários ganhos de eficiência possíveis que não foram explorados. A análise das despesas identificou uma fração — inferior a 2 % — de poupanças no total da despesa prevista, no valor de 50 mil milhões de EUR, no período de 2015-2017. Contudo, só uma parte dessas poupanças se traduziu em medidas concretas no orçamento de 2016, ao passo que as medidas constantes da lei do orçamento de 2017 se basearam nas poupanças já identificadas no exercício de análise das despesas de 2015. As poupanças resultantes da análise das despesas poderiam aumentar significativamente, alargando os domínios de despesa objeto de exame e aplicando uma estratégia plurianual para traduzir integralmente as poupanças identificadas em medidas orçamentais concretas.
- (10) As elevadas contribuições para a segurança social, aliadas ao nível elevado dos impostos que incidem sobre as empresas, podem desencorajar o investimento privado e obstar ao crescimento das empresas e a novas contratações. As medidas para reduzir os custos do trabalho continuaram a ser aplicadas, com o início, em abril de 2016, da segunda fase de reduções das contribuições dos empregadores para a segurança social previstas no âmbito do pacto de solidariedade e responsabilidade. Além disso, para 2017, o Governo aumentou o crédito fiscal para a competitividade e o emprego (CICE) de 6 % para 7 %. Estas medidas destinadas a reduzir a carga fiscal sobre o trabalho melhoraram a competitividade da França desde 2013, mas as perdas acumuladas no passado ainda não foram recuperadas. Em 2015, o salário médio em França tinha a contribuição mais elevada dos empregadores para a segurança social na União, em percentagem do total dos custos do trabalho pagos pelo empregador, embora apresente uma tendência descendente. As recentes avaliações destas medidas destacaram o seu efeito positivo sobre o emprego e as margens de lucro das empresas, mas são necessárias mais avaliações para se conhecer o seu pleno impacto nos salários, no investimento, no emprego e nas margens das empresas. As recentes avaliações sugerem também que a consolidação dos regimes de redução dos custos do trabalho e a sua transformação em reduções permanentes das contribuições sociais otimizariam os seus efeitos sobre o emprego e o investimento.
- (11) Com um valor de 38,4 % em 1 de julho de 2016, a taxa média efetiva do imposto sobre as sociedades era a mais elevada da União e os outros impostos sobre a produção são também particularmente elevados. Não obstante, a França tomou medidas no sentido de reduzir a taxa estatutária do imposto sobre o rendimento das sociedades para 28 % em 2020. Ao mesmo tempo, a carga fiscal sobre o consumo continua a descer menos do que noutros Estados-Membros. Em 2014, a França ocupava o 27.º lugar na União em termos de receitas provenientes dos impostos sobre o consumo, em percentagem da tributação total. O regime do IVA caracteriza-se por uma taxa normal que se situa na média e taxas reduzidas baixas que se aplicam a uma grande base. A complexidade do regime fiscal pode constituir um obstáculo ao bom funcionamento do enquadramento empresarial. A França tem uma carga fiscal elevada, juntamente com muitas isenções fiscais, taxas reduzidas e um grande número de regimes fiscais, o que resulta num aumento dos custos de conformidade e cria incertezas, em especial para as empresas. A despesa fiscal total é considerável em França, situando-se num nível superior a 3 % do PIB. O custo administrativo, para as autoridades fiscais, da cobrança de impostos também é elevado e situa-se acima da média da União.
- (12) Em 2016, a taxa de desemprego desceu para 10,1 %. O desemprego é mais elevado entre os jovens, os trabalhadores pouco qualificados e a população não nascida na União. As reformas da governação que estão em curso são essenciais para alinhar as oportunidades de formação com as perspetivas de emprego e as necessidades económicas. Paralelamente, os candidatos a emprego, os trabalhadores menos qualificados e os trabalhadores de pequenas e médias empresas (PME) enfrentam persistentemente dificuldades no acesso à formação. Garantir a sua participação e a pertinência da formação proporcionada pode exigir um reforço das medidas vigentes e um reequilíbrio dos recursos. Os jovens e, entre estes, os menos qualificados, continuam a deparar-se com dificuldades no acesso ao mercado de trabalho. Neste contexto, as medidas tomadas para apoiar os programas de aprendizagem têm produzido resultados positivos até à data. Ainda assim, o ensino e a formação profissionais iniciais oferecidos, especificamente quando ministrados em escolas e em alguns setores terciários, não estão suficientemente ligados a

oportunidades de emprego. Acresce que os alunos provenientes de meios desfavorecidos são mais frequentemente orientados para o ensino profissional inicial, que representa também a grande maioria dos casos de abandono escolar precoce, o que contribui para desigualdades elevadas a nível educativo. O impacto do estatuto socioeconómico no desempenho dos alunos é o mais elevado da OCDE.

- (13) Em 2016, apenas 54,5 % das pessoas em idade ativa nascidas fora da UE tinham emprego. A taxa de emprego das mulheres nascidas fora da UE (45,4 %) era uma das mais baixas da União. A disparidade em termos de emprego entre pessoas nascidas fora da UE e pessoas nascidas em França aumentou para 17,5 pontos percentuais em 2016 (23,7 pontos percentuais no caso das mulheres). O fraco desempenho das pessoas nascidas fora da UE reduz a taxa global de emprego e constitui uma subutilização crónica da mão de obra. Os imigrantes de segunda geração são igualmente confrontados com resultados adversos em termos de emprego que não se explicam por diferenças de idade, educação ou competências. Além disso, as disparidades a nível dos resultados escolares são persistentes, em virtude de os imigrantes de segunda geração estarem a recuperar o atraso apenas parcialmente. Para responder a este desafio, é necessária uma estratégia abrangente, incluindo, em particular, medidas específicas em matéria de competências linguísticas, melhoria de competências e formação, aconselhamento profissional e outras políticas ativas do mercado de trabalho com objetivos específicos. Para promover a participação no mercado de trabalho, é essencial garantir o acesso efetivo aos serviços e atuar contra práticas discriminatórias que afetam a contratação de pessoas nascidas fora da UE e imigrantes de segunda geração.
- (14) Desde 2013, o salário mínimo francês tem seguido as suas regras de indexação. Num contexto de baixa inflação e abrandamento do crescimento dos salários, o seu aumento foi inferior ao dos salários de referência. Apesar de o salário mínimo ser elevado em comparação com o salário mediano, o custo do trabalho a nível do salário mínimo foi reduzido por isenções das contribuições sociais. Os aumentos do salário mínimo induzem aumentos salariais para a maioria das categorias de trabalhadores e podem dar origem a uma compressão salarial em sentido ascendente. Embora a indexação do salário mínimo seja importante para preservar o poder de compra dos trabalhadores, o atual mecanismo de indexação pode contribuir para atrasar o necessário ajustamento salarial global. Além disso, no atual contexto de desemprego elevado, existe o risco de o custo do trabalho a nível do salário mínimo limitar as oportunidades de emprego para as pessoas menos qualificadas. O grupo de peritos independentes avalia todos os anos o salário mínimo em França e emite pareceres não vinculativos sobre a sua evolução. O seu parecer sobre os aumentos *ad hoc* foi sempre respeitado até à data e está a desempenhar um papel importante no controlo do recurso a tais aumentos.
- (15) Com a lei de agosto de 2016 relativa ao trabalho, ao diálogo social e aos percursos profissionais, a França introduziu medidas destinadas a melhorar a capacidade de adaptação das empresas aos ciclos económicos e a reduzir a segmentação. A lei clarifica as regras relativas aos despedimentos por motivos económicos, alarga o âmbito de aplicação da maioria dos acordos de empresa e aumenta a eficácia da negociação coletiva. A persistência de elevados níveis de desemprego exerce pressão sobre a sustentabilidade do sistema de subsídios de desemprego. A este propósito, em março de 2017 os parceiros sociais chegaram a um acordo sobre uma nova convenção relativa aos subsídios de desemprego, aprovada pelo Governo, e que visa reduzir o défice anual em 1,2 mil milhões de EUR.
- (16) Se bem que a França tenha melhorado o seu desempenho global em termos de regulamentação, o enquadramento empresarial mantém uma posição média face aos seus principais concorrentes. Em especial, apesar dos contínuos esforços de simplificação, as empresas continuam a ser confrontadas com encargos regulamentares elevados e com uma legislação que muda rapidamente. Este é um dos principais obstáculos ao investimento privado. Com o programa de simplificação, a França tomou medidas para reduzir a burocracia para as empresas, mas, em maio de 2017, um quinto das medidas adotadas antes de 2016 ainda não tinha sido posto em prática. Ao mesmo tempo, os efeitos de limiar continuam a afetar o desenvolvimento das empresas, com implicações para o seu desempenho económico e de mercado. O aumento das obrigações sociais e fiscais aplicáveis às empresas com mais de um determinado número de trabalhadores pode dissuadi-las de expandirem a atividade e atingirem uma dimensão que lhes permitiria exportar e inovar. Estes efeitos de limiar podem, por sua vez, afetar a produtividade, competitividade e internacionalização das empresas. Com efeito, empiricamente, constata-se que os limiares de 10 e 50 trabalhadores são particularmente onerosos para os empregadores e que a economia francesa se caracteriza por uma percentagem desproporcionadamente baixa de empresas acima desses limiares, o que aponta para a existência de uma relação entre os dois fenómenos.
- (17) A concorrência nos serviços melhorou em vários setores, mas alguns setores economicamente importantes, como a contabilidade, a arquitetura, a prestação de cuidados ao domicílio, os serviços de alojamento e restauração, os serviços de táxi e aluguer de veículos privados, caracterizam-se ainda por uma concorrência reduzida e/ou obstáculos regulamentares. Persistem obstáculos para estes serviços, nomeadamente requisitos regulamentares excessivos, que desencorajam a entrada no mercado ou limitam a concorrência efetiva. A redução desses obstáculos poderia permitir às empresas existentes ou às novas empresas fazer uso dos avanços tecnológicos e digitais, a fim de aumentarem a competitividade e/ou entrarem nos mercados, e poderia gerar benefícios para os consumidores

através de preços mais baixos e serviços de melhor qualidade. Para o efeito, como parte de um pacote de medidas destinadas a eliminar os obstáculos existentes nos mercados de serviços, a Comissão lançou em janeiro de 2017 um exercício de avaliação mútua, convidando os Estados-Membros a avaliar os obstáculos que existem no respetivo território para limitar o acesso a determinadas profissões.

- (18) A inovação em França não corresponde ao desempenho dos líderes da inovação na Europa. Continua a existir um elevado grau de complexidade e a coordenação geral constitui um desafio. O desfasamento entre o montante do apoio público concedido e o desempenho médio da França no domínio da inovação levanta questões quanto à eficiência dos mecanismos de apoio público. Em especial, a cooperação entre a investigação pública e as empresas é subótima e pesa sobre a produção económica do sistema de inovação.
- (19) No contexto do Semestre Europeu de 2017, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da França, que publicou no relatório de 2017 relativo à França. Analisou também o Programa de Estabilidade para 2017 e o Programa Nacional de Reformas para 2017, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas ao país 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 futuras decisões nacionais.
- (20) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2017, estando o seu parecer ⁽¹⁾ refletido, em especial, na recomendação 1 abaixo.
- (21) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas para 2017 e o Programa de Estabilidade para 2017. As suas recomendações formuladas nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1 a 4 abaixo,

RECOMENDA que a França tome medidas em 2017 e 2018 no sentido de:

1. Garantir a conformidade com a recomendação do Conselho de 10 de março de 2015 no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos. Prosseguir um esforço orçamental significativo em 2018 em conformidade com os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo em conta a necessidade de reforçar a recuperação em curso e de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas francesas. Analisar exaustivamente as rubricas da despesa, com vista a obter ganhos de eficiência que se traduzam em poupanças a nível da despesa.
2. Consolidar as medidas de redução do custo do trabalho, a fim de maximizar a sua eficiência de forma neutra do ponto de vista orçamental e de reforçar os seus efeitos no emprego e no investimento. Alargar a base tributável global e tomar novas medidas no sentido de pôr em prática a prevista redução da taxa estatutária do imposto sobre o rendimento das sociedades.
3. Melhorar o acesso ao mercado de trabalho para os candidatos a emprego, designadamente os trabalhadores menos qualificados e as pessoas com antecedentes de migração, inclusive revendo o sistema de ensino e formação profissionais. Assegurar que a evolução do salário mínimo é compatível com a criação de emprego e a competitividade.
4. Reduzir mais os encargos regulamentares das empresas, inclusive prosseguindo o programa de simplificação. Continuar a eliminar os obstáculos à concorrência no setor dos serviços, inclusive nos serviços às empresas e profissões regulamentadas. Simplificar e melhorar a eficiência dos sistemas de apoio público à inovação.

Feito em Bruxelas, em 11 de julho de 2017.

Pelo Conselho

O Presidente

T. TÕNISTE

⁽¹⁾ Por força do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.