COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 5.6.2019
COM(2019) 529 final

# RELATÓRIO DA COMISSÃO

## França

**Relatório elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**

# RELATÓRIO DA COMISSÃO

## França

## Relatório elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

### 1. INTRODUÇÃO

O artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir designado «TFUE» ou «o Tratado») estabelece o procedimento aplicável em caso de défice excessivo (PDE). Esse procedimento é igualmente definido em maior pormenor no Regulamento (CE) n.º 1467/97, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do PDE[1], que faz parte do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). As disposições específicas aplicáveis aos Estados-Membros da área do euro sujeitos a um PDE encontram-se estabelecidas no Regulamento (UE) n.º 473/2013[2].

Nos termos do artigo 126.º, n.º 2, do TFUE, incumbe à Comissão examinar o cumprimento da disciplina orçamental com base em dois critérios, a saber: a) se a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto (PIB) excede o valor de referência de 3 %, exceto se essa relação tiver descido de forma substancial e contínua e atingido um nível que se aproxime do valor de referência; ou, em alternativa, se o excesso em relação ao valor de referência for meramente excecional e temporário e se aquela relação continuar perto do valor de referência; e b) se a relação entre a dívida pública e o PIB excede o valor de referência de 60 %, exceto se essa relação se encontrar em diminuição significativa e se estiver a aproximar, de forma satisfatória, do valor de referência[3].

O artigo 126.º, n.º 3, do TFUE prevê que, se um Estado-Membro não cumprir um ou ambos estes critérios, a Comissão deve preparar um relatório. Tal relatório «*analisará igualmente se*

---

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 6. O relatório tem igualmente em conta as «Especificações relativas à execução do Pacto de Estabilidade e Crescimento e orientações respeitantes à apresentação e conteúdo dos programas de estabilidade e de convergência», adotadas pelo Comité Económico e Financeiro em 5 de julho de 2016, disponíveis em: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

[2] Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro (JO L 140 de 27.5.2013, p. 11).

[3] Os conceitos de «diminuição significativa» e de ritmo «satisfatório» são definidos no artigo 2.º, n.º 1-A, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 como critérios que estarão cumpridos se «(...) o diferencial [do rácio da dívida] relativamente ao valor de referência tiver tido uma redução média de um vigésimo por ano como padrão de referência, com base nas alterações verificadas durante os últimos três anos (...)». Nos termos do mesmo regulamento, «Considera-se também cumprido o requisito do critério da dívida se as previsões orçamentais fornecidas pela Comissão indicarem que a necessária redução do diferencial irá ocorrer durante o período de três anos que abrange os dois anos seguintes ao último ano para o qual existem dados disponíveis». O Regulamento (CE) n.º 1467/97 estabelece ainda que deve ser tida em conta «(...) a influência do ciclo no ritmo de redução da dívida». Esses elementos foram traduzidos num valor de referência para a redução da dívida, tal como estabelecido no Código de Conduta do PEC e aprovado pelo Conselho. A conformidade com o valor de referência para a dívida é avaliada com base em três perspetivas diferentes: o valor de referência em termos retrospetivos, em termos prospetivos e ajustado para ter em conta os efeitos do ciclo económico.

*o défice orçamental excede as despesas públicas de investimento e tomará em consideração todos os outros fatores pertinentes, incluindo a situação económica e orçamental a médio prazo desse Estado-Membro*».

O presente relatório, que constitui a primeira etapa do PDE, analisa o cumprimento pela França dos critérios do défice e da dívida estabelecidos no Tratado, tendo devidamente em conta o contexto económico e outros fatores relevantes.

Os dados notificados pelas autoridades francesas em 29 de março de 2019[4] e subsequentemente validados pelo Eurostat[5] mostram que o défice das administrações públicas na França atingiu 2,5 % do PIB em 2018, ao passo que a dívida se situava em 98,4 % do PIB, acima do valor de referência de 60 % do PIB. Para 2019, a notificação previa um défice de 3,1 % do PIB e um rácio de dívida de 98,9 % do PIB. O Programa de Estabilidade da França de 2019 (o Programa de Estabilidade) recebido pela Comissão em 26 de abril de 2019 confirmou esses planos. O Programa de Estabilidade prevê que o défice volte a descer para um nível inferior a 3 % do PIB em 2020. As previsões da Comissão da primavera de 2019, publicadas em 7 de maio de 2019, confirmam essas projeções.

O artigo 2.º, n.º 1-A, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 prevê que os Estados-Membros que eram objeto de um PDE em 8 de novembro de 2011 beneficiem de um período de transição de três anos, com início no ano seguinte à correção do défice excessivo, durante o qual deverão realizar progressos suficientes no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida. No caso da França, o período de transição abrange o período 2018-2020 (ou seja, três anos após a correção do défice excessivo[6]). As «Especificações relativas à execução do Pacto de Estabilidade e Crescimento e orientações respeitantes à apresentação e conteúdo dos programas de estabilidade e de convergência», adotadas em 15 de maio de 2017, especificam a forma como o requisito relativo ao saldo estrutural é definido e avaliado. Definem, em particular, um ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA) para o saldo estrutural, por forma a assegurar o cumprimento do valor de referência para a redução da dívida até ao final do período de transição. Os dados notificados mostram que a França não realizou progressos suficientes no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2018 (ver quadro 1), uma vez que o diferencial em relação ao MLSA exigido é de 0,5 pontos percentuais do PIB. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2019, a França não deverá realizar progressos suficientes no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2019 nem em 2020, uma vez que as projeções apontam para a manutenção do esforço estrutural ao nível de 0,0 % do PIB em ambos os anos, em comparação com um MLSA exigido de 0,9 % e 1,8 % do PIB, respetivamente.

---

[4] De acordo com o Regulamento (CE) n.º 479/2009 do Conselho, os Estados-Membros devem comunicar à Comissão, duas vezes por ano, os níveis previstos e efetivos do défice orçamental e da dívida pública. A mais recente notificação da França pode ser consultada em: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e

[5] Comunicado de imprensa do Eurostat n.º 67/2019, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad

[6] Decisão (UE) 2018/924 do Conselho, de 22 de junho de 2018, que revoga a Decisão 2009/414/CE sobre a existência de um défice excessivo em França (JO L 164 de 29.6.2018, p. 44). A documentação sobre o PDE referente à França pode ser consultada em:

O facto de a França não ter realizado progressos suficientes no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2018 e o défice previsto para 2019 apontam à primeira vista para a existência de um défice excessivo para efeitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, antes contudo da consideração de todos os fatores a seguir indicados.

Por conseguinte, a Comissão elaborou o presente relatório para avaliar exaustivamente a insuficiência dos progressos no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida, bem como o previsto incumprimento do valor de referência de 3 % previsto no Tratado, por forma a verificar se se justifica o lançamento de um procedimento por défice excessivo, uma vez considerados todos os fatores pertinentes. A secção 2 do relatório examina o critério do défice. A secção 3 examina o critério da dívida. A secção 4 incide sobre o investimento público e outros fatores pertinentes, incluindo a avaliação da conformidade com a trajetória de ajustamento exigida para alcançar o objetivo orçamental de médio prazo (OMP). O relatório tem em conta as previsões da Comissão da primavera de 2019.

**Quadro 1. Défice e dívida das administrações públicas (em % do PIB)**

| | | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | 2020 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | COM | PE2019 | COM | PE2019 |
| Critério do défice | Saldo das administrações públicas | -3,6 | -3,5 | -2,8 | -2,5 | -3,1 | -3,1 | -2,2 | -2,0 |
| Critério da dívida | Dívida pública bruta | 95,6 | 98,0 | 98,4 | 98,4 | 99,0 | 98,9 | 98,9 | 98,7 |
| | Variação do saldo estrutural | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,1 |
| | MLSA exigido | n.r. | n.r. | n.r. | 0,7 | 0,9 | 0,8 | 1,8 | 1,4 |

*Fonte: Programa de Estabilidade de 2019 (PE2019) e previsões da Comissão da primavera de 2019 (COM)*

## 2. CRITÉRIO DO DÉFICE

A França registou um défice nominal de 2,5 % do PIB em 2018. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019 e nos planos contidos no Programa de Estabilidade, o défice nominal das administrações públicas em 2019 deverá aumentar para 3,1 % do PIB, excedendo assim o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. Embora superior a 3 % do PIB, o défice das administrações públicas deverá permanecer próximo do valor de referência do Tratado.

Ao mesmo tempo, a ultrapassagem do valor de referência do Tratado não é excecional, uma vez que não resulta de uma ocorrência excecional nem de uma recessão económica grave para efeitos do Tratado e do PEC. As previsões da primavera da Comissão projetam um crescimento real do PIB de 1,3 % em 2019 (0,3 pontos percentuais abaixo do valor de 2018), retomando depois para 1,5 % em 2020 (não ajustado para o ano civil), prevendo-se um hiato do produto cada vez mais positivo.

A ultrapassagem do valor de referência de 3 % do PIB é temporária para efeitos do Tratado e do PEC. Em particular, as projeções do Programa de Estabilidade e das previsões da Comissão da primavera de 2019 apontam para que o défice regresse a um nível inferior ao valor de referência em 2020. Para 2020, o Programa de Estabilidade prevê um défice de 2,0 % do PIB, ao passo que as previsões da Comissão projetam um défice correspondente a 2,2 % do PIB. A diferença entre as duas séries de projeções baseia-se principalmente no habitual pressuposto de políticas inalteradas subjacente às previsões da Comissão. Mais

especificamente, as previsões da Comissão para 2020 não têm em conta as poupanças resultantes da indexação das pensões, uma vez que esta medida foi anulada pelo Conselho Constitucional francês no final de 2018. No que respeita aos últimos anos do Programa de Estabilidade, as previsões apontam para um défice de 1,6 % e 1,2 % do PIB em 2021 e 2022, respetivamente.

Em resumo, o défice previsto para 2019 fica próximo, mas acima, do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. A ultrapassagem é considerada não excecional, embora temporária, para efeitos do Tratado e do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A análise sugere portanto, à primeira vista, que o critério do défice para efeitos do Tratado e do Regulamento (CE) n.º 1467/1997 não terá sido cumprido com base no Programa de Estabilidade e nas previsões da Comissão da primavera de 2019, mas antes de se tomarem em devida consideração todos os fatores pertinentes a seguir descritos.

## 3. CRITÉRIO DA DÍVIDA

Em 2018, o rácio dívida pública/PIB estabilizou-se em 98,4 %. O efeito de agravamento da dívida resultante do défice primário nominal e das despesas com juros foi principalmente compensado pelo crescimento real do PIB e pelo aumento do deflator do PIB, em ambos os casos através do efeito de denominador, bem como, de forma marginal, pelo efeito de redução da dívida dos ajustamentos *stock*-fluxo.

As previsões da Comissão da primavera de 2019 apontam para um aumento do rácio para 99,0 % do PIB em 2019, associado à deterioração do saldo primário. No entanto, prevê-se que o efeito de redução da dívida resultante do efeito de «bola de neve» seja reforçado em resultado do aumento do crescimento do PIB nominal, ao passo que os pagamentos de juros deverão atingir o seu valor mais baixo. Os ajustamentos *stock*-fluxo deverão ser apenas ligeiramente positivos.

De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2019, o rácio da dívida pública deverá diminuir marginalmente em 2020, para 98,9 % do PIB, devido ao impacto continuado de redução da dívida por via do efeito de «bola de neve». Essa diminuição é quase inteiramente compensada pela pressão em alta resultante do saldo primário, embora inferior à dos anos anteriores, e pelos ajustamentos *stock*-fluxo.

As projeções da dívida contidas no Programa de Estabilidade estão de modo geral em consonância com as projeções da Comissão. O rácio da dívida deverá aumentar para 98,9 % do PIB no final de 2019, antes de diminuir para 98,7 % do PIB em 2020. A diferença em relação às projeções da Comissão num cenário de políticas inalteradas decorre principalmente de um défice nominal previsto mais baixo no Programa de Estabilidade para 2020, com pressupostos globalmente semelhantes em matéria de crescimento do PIB.

Na sequência da revogação do PDE, em junho de 2018, a França beneficia de um período de transição de três anos durante o qual deverá assegurar progressos suficientes no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida. Esse período de transição teve início em 2018 e termina em 2020. A fim de assegurar progressos contínuos e efetivos no sentido do cumprimento durante o período de transição, os Estados-Membros devem respeitar simultaneamente as duas condições seguintes:

a. Em primeiro lugar, o ajustamento estrutural anual não deve afastar-se em mais de ¼ % do PIB do MLSA, por forma a assegurar que o valor de referência para a redução da dívida seja atingido até ao final do período de transição;

b. Em segundo lugar, em nenhum momento durante o período de transição o ajustamento estrutural anual remanescente deverá exceder ¾ % do PIB (a menos que a primeira condição implique um esforço anual superior a ¾ % do PIB);

Os dados notificados mostram que a França não realizou progressos suficientes no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2018 (ver quadro 1), uma vez que o diferencial em relação ao MLSA exigido atingiu 0,5 % do PIB. Em 2019 e 2020, não se prevê que a França realize progressos suficientes. De acordo com a Comissão, o saldo estrutural pouco se deverá alterar em 2019, ficando assim aquém da melhoria exigida no âmbito do MLSA, de 0,9 % do PIB. Para 2020, as projeções apontam para que o saldo estrutural também se mantenha em grande medida estável, o que implicaria um desvio considerável em relação à melhoria exigida no âmbito do MLSA, de 1,8 % do PIB. Os desvios previstos excedem, em todos os anos, ¼ % do PIB, e o ajustamento estrutural anual remanescente é sempre superior a ¾ % do PIB ao longo do período de transição. Por conseguinte, a França irá exceder a margem de manobra prevista na regra.

Com base no cenário incluído no Programa de Estabilidade, os progressos suficientes para cumprir o valor de referência para a redução da dívida também não seriam assegurados a partir de 2019, uma vez que os esforços estruturais recalculados deverão ficar aquém das melhorias exigidas no âmbito do MLSA, em 0,6 % do PIB em 2019 e 1,3 % do PIB em 2020. O menor esforço estrutural estimado pela Comissão para 2019 deve-se principalmente ao tratamento diferenciado de duas medidas, em termos de consideração da sua natureza pontual, com um impacto total de cerca de 0,1 % do PIB. Concretamente, as previsões da Comissão da primavera de 2019 tratam como uma medida pontual o aumento da quinta fase de pagamento do IRC, mas não a alteração do registo das vendas de licenças de telefonia móvel.

**Quadro 2: Dinâmica da dívida**

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | 2020 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | COM | COM | COM | COM | COM | PE2019 | COM | PE2019 |
| Rácio da dívida bruta das administrações públicas | 95,6 | 98,0 | 98,4 | 98,4 | 99,0 | 98,9 | 98,9 | 98,7 |
| Variação do rácio da dívida[b] (1 = 2+3+4) | 0,7 | 2,4 | 0,5 | 0,0 | 0,6 | 0,5 | -0,1 | -0,2 |
| *Contribuições:* | | | | | | | | |
| • Saldo primário (2) | 1,6 | 1,7 | 1,0 | 0,8 | 1,5 | 1,5 | 0,5 | 0,5 |
| • Efeito de «bola de neve» (3) | -0,1 | 0,3 | -0,9 | -0,7 | -0,9 | -0,9 | -1,0 | -1,1 |
| *dos quais:* | | | | | | | | |
| *Despesas com juros* | 2,0 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,6 | 1,5 |
| *Crescimento do PIB real* | -1,0 | -1,1 | -2,1 | -1,5 | -1,3 | -1,3 | -1,4 | -1,4 |
| *Inflação (deflator do PIB)* | -1,1 | -0,4 | -0,5 | -0,9 | -1,3 | -1,1 | -1,2 | -1,1 |
| • Ajustamento *stock* -dívida (4) | -0,8 | 0,4 | 0,3 | -0,1 | 0,1 | -0,1 | 0,4 | 0,4 |

Notas:

[a] Em percentagem do PIB.

[b] A evolução do rácio da dívida bruta pode ser decomposta do seguinte modo:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left( \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1+y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

em que $t$ representa o tempo; $D$, $PD$, $Y$ e $SF$ representam o volume da dívida pública, o défice primário, o PIB nominal e o ajustamento *stock* -dívida, respetivamente, e $i$ e $y$ representam o custo médio da dívida e o crescimento do PIB nominal. O termo entre parênteses representa o efeito de «bola de neve», que mede o efeito combinado das despesas com juros e do crescimento económico sobre o rácio da dívida.

*Fonte: Programa de Estabilidade de 2019 (PE2019) e previsões da Comissão da primavera de 2019 (COM)*

Do mesmo modo, o esforço orçamental inferior em 0,1 pontos percentuais projetado para 2020 pela Comissão deve-se ao habitual pressuposto de políticas inalteradas aplicado pela Comissão nas suas projeções. Mais especificamente, as previsões da Comissão da primavera de 2019 não têm em conta as poupanças de 3,4 mil milhões de EUR resultantes da sub-indexação das pensões, uma vez que esta medida foi anulada pelo Conselho Constitucional francês no final de 2018. Embora o Governo tenha anunciado que essas poupanças serão alcançadas, as medidas subjacentes não estão, nesta fase, suficientemente pormenorizadas.

A análise sugere portanto, à primeira vista, que o critério da dívida para efeitos do Tratado e do Regulamento (CE) n.º 1467/97 não terá sido cumprido, com base nos dados de execução de 2018 e nas previsões da Comissão da primavera de 2019, bem como no Programa de Estabilidade, mas antes de se tomarem em devida consideração todos os fatores pertinentes a seguir descritos.

## 4. FATORES PERTINENTES

O artigo 126.º, n.º 3, do TFUE prevê que o relatório da Comissão «*(...) analisará igualmente se o défice orçamental excede as despesas públicas de investimento e tomará em consideração todos os outros fatores pertinentes, incluindo a situação económica e orçamental a médio prazo desse Estado-Membro*». Esses fatores são clarificados mais pormenorizadamente no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, que prevê igualmente que «*(...) quaisquer outros fatores que, na opinião do Estado-Membro em causa, sejam pertinentes para avaliar globalmente o cumprimento dos critérios do défice e da*

*dívida e tenham sido comunicados pelo Estado-Membro ao Conselho e à Comissão*» devem ser tidos em devida consideração.

Ao avaliar a conformidade com base no critério do défice, se o rácio dívida pública/PIB exceder o valor de referência os fatores pertinentes devem ser tidos em conta nas fases conducentes à decisão sobre a existência de um défice excessivo, se a dupla condição do princípio geral — que, antes da consideração dos fatores pertinentes, o défice das administrações públicas se mantenha próximo do valor de referência e que a ultrapassagem desse mesmo valor de referência tenha um caráter temporário — estiver plenamente cumprida.

Em caso de aparente incumprimento do critério da dívida, a análise dos fatores pertinentes é particularmente justificada, dado que a dinâmica da dívida é influenciada, em maior grau do que o défice, por fatores que escapam ao controlo do Governo. Isso mesmo é reconhecido no artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, que estabelece que os fatores pertinentes devem ser tomados em consideração aquando da avaliação do cumprimento do critério da dívida, independentemente do grau desse incumprimento. Neste contexto, devem ser tidos em conta pelo menos os seguintes três aspetos principais (que já foram considerados no passado) aquando da avaliação do cumprimento do critério da dívida, dado o seu impacto em termos de dinâmica e de sustentabilidade da dívida:

1. Observância do OMP ou da trajetória de ajustamento rumo ao mesmo, que deve supostamente assegurar a sustentabilidade da dívida, ou rápidos progressos nessa direção, em circunstâncias macroeconómicas normais. Uma vez que os OMP específicos por país, por definição, têm em conta o nível da dívida e as responsabilidades implícitas, o cumprimento do OMP ou da trajetória de ajustamento rumo ao mesmo deve garantir a convergência dos rácios da dívida para níveis prudentes, pelo menos a médio prazo;
2. As reformas estruturais, já aplicadas ou especificadas num plano de reformas estruturais, que deverão aumentar a sustentabilidade a médio prazo graças ao seu impacto no crescimento, contribuindo assim para reduzir o rácio dívida/PIB no quadro de uma trajetória descendente satisfatória. Em geral, a observância do OMP (ou da trajetória de ajustamento rumo ao mesmo), juntamente com a execução de reformas estruturais (no contexto do Semestre Europeu), deverá, em condições económicas normais, assegurar que a dívida evolui segundo uma trajetória sustentável, graças ao seu impacto combinado no nível da dívida propriamente dito (estabelecendo uma situação orçamental sólida, correspondente ao OMP) e no crescimento económico (através das reformas empreendidas).
3. Condições macroeconómicas desfavoráveis e, em especial, uma baixa taxa de inflação, o que pode entravar a redução do rácio dívida/PIB e dificultar significativamente o cumprimento das disposições do PEC. Num contexto de baixa inflação, é mais difícil para um Estado-Membro respeitar o valor de referência para a redução da dívida. Nestas condições, a observância do OMP ou da trajetória de ajustamento rumo ao mesmo é um fator relevante e essencial a ter em conta na avaliação do cumprimento do critério da dívida.

Tendo em conta estas disposições, as subsecções que se seguem consideram, sucessivamente: 1) a situação orçamental a médio prazo, incluindo uma avaliação da conformidade com o ajustamento exigido para alcançar o OMP e da evolução do investimento público; 2) a evolução da dívida pública a médio prazo, incluindo as respetivas dinâmica e

sustentabilidade; 3) a situação económica a médio prazo; 4) outros fatores considerados relevantes pela Comissão; e 5) outros fatores apresentados pelo Estado-Membro.

## 4.1. Situação orçamental a médio prazo

Com base na avaliação *ex post*, a França cumpriu, em termos gerais, a trajetória de ajustamento exigida para atingir o OMP em 2018. No que respeita a 2019 e 2020, uma vez que existe um risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento em direção ao OMP, não se prevê que o ajustamento orçamental seja suficiente para assegurar o cumprimento pela França dos requisitos da vertente preventiva.

**Saldo nominal, saldo estrutural e ajustamento em direção ao objetivo de médio prazo**

*Saldo nominal*

O défice nominal da França desceu de 2,8 % do PIB em 2017 para 2,5 % em 2018. O rácio receitas/PIB diminuiu 0,1 pontos percentuais do PIB, ao passo que o rácio despesas/PIB diminuiu 0,4 pontos percentuais do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019 e nos planos contidos no Programa de Estabilidade, o défice da França em 2019 deverá aumentar para 3,1 % do PIB. Para 2020, as previsões da primavera da Comissão projetam uma diminuição do défice para 2,2 % do PIB.

O projetado aumento do défice nominal em 2019, em comparação com 2018, decorre do impacto estatístico da transformação dos créditos fiscais para a competitividade e o emprego (CICE) numa redução automática e permanente das contribuições sociais dos empregadores, equivalente a cerca de 0,9 % do PIB (ver secção 4.4). Esse impacto é considerado pontual, pelo que não tem, por si só, um impacto negativo na orientação orçamental projetada. Sem esse efeito, o défice nominal seria projetado em 2,2 % do PIB.

*OMP e saldo estrutural*

No seu Programa de Estabilidade, a França confirmou que o seu OMP consiste num valor de -0,4 % do PIB. O OMP afigura-se suficientemente rigoroso, no quadro daquilo que se poderão considerar como condições económicas normais, para assegurar a conformidade com a regra em matéria de dívida a médio e a longo prazo. De acordo com o Programa de Estabilidade, a França não prevê atingir o seu OMP até 2022. Com base nas informações contidas no Programa de Estabilidade, o esforço estrutural recalculado previsto pela França eleva-se a 0,2 %, 0,1 %, 0,2 % e 0,3 % do PIB em 2019, 2020, 2021 e 2022, respetivamente. De acordo com as previsões da primavera de 2019 dos serviços da Comissão, o saldo estrutural pouco deverá evoluir em 2019 e 2020.

*Conformidade com o ajustamento recomendado em direção ao OMP*

Em 2017, foi recomendado à França que assegurasse que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excedesse 1,2 % em 2018, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Com base nos dados da execução e nas previsões da Comissão, o crescimento da despesa pública primária, líquido de medidas discricionárias em matéria de receitas e de medidas pontuais, ultrapassou o valor de referência para a despesa, conduzindo a um desvio na situação orçamental subjacente correspondente a 0,3 % do PIB, o que aponta para algum desvio em relação à trajetória de ajustamento recomendada em direção ao OMP em 2018. O saldo estrutural, por seu turno,

melhorou 0,2 pontos percentuais do PIB em 2018, apontando assim também para um desvio significativo nesse ano, de cerca de 0,4 % do PIB, em relação ao ajustamento estrutural recomendado para a realização do OMP, que corresponde a 0,6 % do PIB. Esta situação exige uma avaliação global.

A avaliação global não revelou qualquer discrepância significativa entre os dois métodos de medição. As receitas extraordinárias observadas (0,1 pontos percentuais do PIB) e o crescimento potencial utilizado no seu cálculo (superior à média também em 0,1 % do PIB) favoreceram o ajustamento orçamental aferido pela variação do saldo estrutural. No entanto, a variação do saldo estrutural foi penalizada pela retoma do investimento público (0,1 % do PIB) associada aos ciclo eleitoral local. Por conseguinte, a avaliação global aponta para algum desvio em relação à trajetória de ajustamento recomendada em direção ao OMP em 2018.

Em 2018, foi recomendado à França que assegurasse que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excedesse 1,4 % em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2019, o crescimento da despesa pública primária em termos nominais, líquido de medidas discricionárias em matéria de receitas e de medidas pontuais, deverá ultrapassar o valor de referência aplicável à despesa, de 1,4 % do PIB, por uma margem de 0,8 % do PIB, o que aponta para um risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada em direção ao OMP. A variação do saldo estrutural é estimada em 0,0 % do PIB, aquém do ajustamento exigido de 0,6 % do PIB, o que também aponta para um risco de desvio significativo. Esta situação exige uma avaliação global.

A avaliação global mostra que o esforço orçamental, conforme medido pela variação do saldo estrutural, é principalmente favorecida pelas previsões de receitas extraordinárias de 0,2 % do PIB, pelo previsto declínio dos pagamentos de juros e pelo crescimento potencial estimado, que é superior a sua média a médio prazo. Estes fatores são parcialmente compensados pela prevista aceleração do investimento público em 2019, ligada ao ciclo eleitoral. Por conseguinte, considera-se que o crescimento da despesa pública primária nominal, líquido de medidas discricionárias em matéria de receitas e de medidas pontuais, representa com maior precisão o esforço orçamental subjacente.

Por conseguinte, a avaliação global aponta para um risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada em direção ao OMP em 2019. Para 2018 e 2019 em conjunto, o desvio médio em relação ao critério do valor de referência para a despesa ascende a 0,6 % do PIB, enquanto o diferencial negativo médio na variação acumulada do saldo estrutural corresponde a 0,5 % do PIB, confirmando assim um risco de desvio significativo em 2019.

No que respeita a 2020, e com base com as previsões da Comissão da primavera de 2019, o crescimento da despesa pública primária em termos nominais, líquido de medidas discricionárias em matéria de receitas e de medidas pontuais, deverá ultrapassar o valor de referência aplicável à despesa, de 1,2 % do PIB, conduzindo a um desvio de 0,7 % do PIB em termos de posição orçamental subjacente, o que aponta para um risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada em direção ao OMP. A variação do saldo estrutural é estimada em 0,0 % do PIB, aquém do ajustamento exigido de 0,6 % do PIB, o que também aponta para um risco de desvio significativo. A avaliação global não revelou quaisquer diferenças materiais entre os dois métodos de medição. Para 2019 e 2020 em conjunto, o desvio médio em relação ao critério do valor de referência para a despesa ascende

a 0,7 % do PIB, enquanto o diferencial negativo médio na variação acumulada do saldo estrutural corresponde a 0,6 % do PIB, o que também aponta para um risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada em direção ao OMP em 2020.

**Investimento público**

De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2019, o investimento público deverá aumentar de 3,4 % do PIB em 2018 para 3,5 % em 2019, devido a uma aceleração do investimento das administrações locais na perspetiva das eleições autárquicas de 2020. Em 2020 prevê-se, contudo, que o investimento público diminua para 3,4 % do PIB, também devido à desaceleração dos projetos de investimento local no ano em que se realizam as eleições autárquicas. Em 2017 e 2018, o investimento público foi inferior ao défice das administrações públicas, prevendo-se que essa situação se mantenha até 2020.

O Governo francês lançou um ambicioso Plano de Investimento (Grande Plano de Investimento 2018-2022) no segundo semestre de 2017. O principal objetivo do plano era promover uma reorientação estrutural da economia francesa, assegurando uma transição ecológica, reforçando as competências individuais e sociais, promovendo a educação, fomentando a competitividade através da inovação e promovendo a digitalização. O Plano de Investimento pretendia mobilizar fundos públicos de investimento adicionais no valor de 30 mil milhões de euros, repartidos por cinco anos (1,3 % do PIB). No entanto, o seu impacto final global dependerá do efeito multiplicador desses fundos públicos nos recursos do setor privado e da sua capacidade para aumentar efetivamente a produtividade total dos fatores.

## 4.2. Situação da dívida pública a médio prazo

**Dinâmica da dívida**

A dívida pública aumentou de forma constante entre 2013 e 2017, passando de 93,4 % para 98,4 % do PIB, devido ao elevado défice acumulado das administrações públicas registado ao longo do mesmo período, bem como ao fraco crescimento do PIB nominal na maior parte dos anos em causa. Em 2018, o rácio dívida pública/PIB estabilizou-se em 98,4 %. O efeito de agravamento da dívida resultante do défice primário nominal e das despesas com juros foi compensado pelo crescimento real do PIB e pelo aumento dos preços (efeito da inflação), em ambos os casos através do efeito de denominador, bem como, de forma marginal, pelo efeito de redução da dívida dos ajustamentos *stock*-fluxo.

De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2019, o rácio da dívida pública deverá atingir um pico de 99,0 % do PIB em 2019 e começar a diminuir a partir de 2020. O défice primário deverá aumentar temporariamente para 1,5 % em 2019, devido ao já citado impacto da transformação do CICE numa redução automática das contribuições para a segurança social. A partir do momento em que esse efeito esteja absorvido, as previsões apontam para uma diminuição do défice primário para 0,5 % do PIB em 2020.

O efeito de «bola de neve» contribuiu para compensar o impacto do défice primário em 2017 e 2018, principalmente devido à aceleração do crescimento do PIB nominal (nas suas componentes real e de preços). Embora o crescimento real tenha perdido alguma dinâmica em 2018, a inflação acelerou, pelo que o efeito conjunto de redução da dívida apenas se reduziu em 0,2 pontos percentuais. Os pagamentos de juros, por seu turno, diminuíram em 0,1 pontos percentuais do PIB em 2017, para 1,7 %, nível que se manteve em 2018. Para 2019 e 2020, apesar da prevista desaceleração do PIB em termos reais, o contributo do

crescimento nominal para a redução da dívida deverá reforçar-se devido ao projetado aumento da inflação, prevendo-se ainda que os encargos com juros sobre a dívida pública diminuam em mais 0,1 pontos percentuais do PIB.

Os ajustamentos *stock*-fluxo deverão ser ligeiramente positivos em 2019, ao passo que em 2020 deverão contribuir para aumentar o rácio da dívida pública em 0,4 pontos percentuais. A sua contribuição para o agravamento da dívida é principalmente explicada pelo impacto líquido dos prémios sobre a emissão de dívida (*prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées*) e pelos efeitos orçamentais residuais em termos de tesouraria decorrentes da transformação do CICE a partir de 2019.

As projeções da dívida constantes do Programa de Estabilidade de 2019 estão globalmente em linha com as previsões da Comissão.

**Despesas com juros**

Em linha com a tendência geral da área do euro, as taxas de juro dos instrumentos de dívida franceses mantêm-se em níveis historicamente baixos. A remuneração das obrigações a dez anos foi, em média, de 0,55 % no primeiro trimestre de 2019. O *spread* entre as obrigações francesas e alemãs tem-se mantido geralmente estável desde 2014, em cerca de 40 pontos de base. Mais concretamente, verificou-se uma média de 38, 49, 39 e 48 pontos de base em 2016, 2017, 2018 e no primeiro trimestre de 2019, respetivamente, em comparação com um máximo de 154 pontos de base no final de novembro de 2011. A taxa de juro implícita registou um declínio globalmente constante desde 2008, tendo descido de 4,6 % para os 1,8 % registados em 2018. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2019, a taxa de juro implícita da dívida pública deverá continuar a diminuir, devendo atingir 1,7 % em 2019 e 2020.

**Sustentabilidade da dívida**

As autoridades francesas têm vindo a aproveitar as condições de mercado favoráveis para refinanciarem a dívida pendente com taxas muito mais baixas e prazos de vencimento mais longos. O prazo de vencimento médio da dívida total pendente aumentou para quase 7,9 anos em 2018, em comparação com 7,8 anos em 2017. Especificamente, o prazo médio de vencimento é superior a 8 anos para a dívida de médio e longo prazo.

Além disso, a maturidade média e a diversificação da base de investidores reduzem os riscos a curto prazo associados à elevada dívida pública. Uma vez que a dívida francesa está expressa em euros, não existe qualquer risco cambial. Além disso, a dívida francesa continua a ser um investimento procurado para efeitos do cumprimento dos requisitos de capital e de liquidez, bem como para efeitos de diversificação, ainda que a percentagem de detentores de dívida pública negociável não residentes tenha continuado a diminuir ao longo do tempo, atingindo cerca de 54 % em 2018, com uma distribuição uniforme entre a área do euro e outros países.

Os indicadores de sustentabilidade foram atualizados no quadro das previsões da Comissão da primavera de 2019. Com base no indicador S0, não se esperam desafios significativos em termos de sustentabilidade a curto prazo, apesar do elevado rácio da dívida pública. Embora o subíndice orçamental S0 indique algumas vulnerabilidades a curto prazo, nomeadamente devido ao défice corrigido das variações cíclicas e à elevada dívida pública líquida, o subíndice financeiro e da competitividade aponta para um risco baixo. O baixo risco a curto prazo é confirmado pela notação «AA estável» atribuída pelas três principais agências de notação à dívida pública francesa.

No entanto, a França enfrenta um risco elevado de sustentabilidade da dívida pública a médio prazo. O indicador S1 é utilizado para avaliar os desafios para a sustentabilidade a médio prazo. De acordo com esse indicador, seria necessária uma melhoria gradual cumulativa adicional do saldo primário estrutural francês de 5,0 pontos percentuais do PIB ao longo de cinco anos (a partir de 2021) para reduzir o rácio da dívida para 60 % do PIB até 2033. Esse valor está essencialmente relacionado com o elevado nível da dívida pública, que contribui com 3,0 pontos percentuais do PIB para aquele valor. A situação orçamental inicial desfavorável (definida como o desvio em relação ao saldo primário que garante a estabilidade da dívida) contribui com 1,6 pontos percentuais do PIB, sendo os restantes 0,4 pontos percentuais imputáveis ao previsto aumento das despesas públicas relacionado com o envelhecimento da população.

As projeções da dívida pública são especialmente sensíveis às taxas de juro e à evolução do crescimento. Taxas de juro mais elevadas ou um crescimento anual do PIB mais baixo conduziriam a rácios de dívida mais elevados, após 10 anos, em cerca de 6 pontos percentuais do PIB.

O indicador de risco de sustentabilidade orçamental a longo prazo, S2, situa-se em 0,4 % do PIB. A longo prazo, a França parece, por conseguinte, enfrentar um baixo risco para a sustentabilidade orçamental, principalmente relacionado com a situação orçamental inicial, que tem uma contribuição de 1,9 pontos percentuais do PIB, amplamente compensada pela prevista redução das despesas ligadas ao envelhecimento demográfico, principalmente no domínio das pensões. No entanto, tendo em conta os elevados riscos a médio prazo, os riscos globais a longo prazo para a sustentabilidade orçamental são considerados médios no caso da França.

A realização de progressos suficientes no sentido do OMP da França, tal como exigido pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, colocaria a dívida numa trajetória descendente sustentável, diminuindo para 79 % do PIB até 2029. No entanto, o esforço orçamental necessário para atingir o OMP será substancial, tendo em conta que se estima que o défice estrutural atinja 2,5 % do PIB em 2020, num cenário de políticas inalteradas.

### 4.3. Situação económica a médio prazo

Desde 2016, o crescimento real do PIB francês tem sido superior ao potencial. Entre 2012 e 2016, uma desaceleração da atividade económica e um período prolongado de baixa inflação dificultaram a redução da dívida. O crescimento nominal aumentou a partir de 2017 e prevê-se que continue a ser robusto até 2020. Por conseguinte, não se pode argumentar que as condições macroeconómicas sejam um fator atenuante para explicar a ausência de progressos suficientes por parte da França no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2018.

A França realizou alguns progressos em resposta às recomendações específicas por país de 2018[7]. Em especial, empreendeu importantes reformas estruturais no sentido de reformar o sistema de formação profissional e realizou alguns progressos no que respeita à moderação da evolução do salário mínimo, à simplificação do sistema fiscal e à redução da burocracia em apoio da competitividade.

[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(09)&from=EN

**Condições cíclicas, crescimento potencial e inflação**

A economia francesa demonstrou ser bastante resistente na sequência da recessão económica mundial em 2009. A atividade económica diminuiu 2,9 % em 2009, mas voltou a recuperar em 2010 e 2011. Em seguida, abrandou acentuadamente em 2012 e recuperou depois gradualmente, com um crescimento do PIB próximo de uma média anual de 1 %. O crescimento do PIB acelerou significativamente em 2017, para 2,2 %, mas foi mais moderado em 2018, prevendo-se que continue a diminuir em 2019 e 2020, mas que se mantenha acima do seu potencial.

O crescimento potencial diminuiu desde a crise financeira de 2008, como aconteceu na maior parte das principais economias da área do euro. A taxa de crescimento do PIB potencial diminuiu, de uma média de 1,8 % entre 2000 e 2008 para apenas 1,0 % entre 2009 e 2018. Prevê-se que recupere gradualmente e atinja 1,3 % em 2020. No caso da França, o abrandamento do crescimento potencial do PIB reflete principalmente a continuação de uma tendência a longo prazo de diminuição dos ganhos a nível da produtividade total dos fatores, que apenas foram parcialmente compensados nos últimos tempos. A acumulação de capital, sendo ligeiramente inferior, também influenciou o crescimento potencial, apesar de a taxa bruta de investimento das empresas não financeiras se ter mantido relativamente resiliente durante a crise.

De acordo com as estimativas da Comissão baseadas nas suas previsões da primavera de 2019, o hiato do produto foi reduzido em 2017 e prevê-se que passe a ser positivo, com o crescimento do PIB a continuar acima do seu valor potencial. O hiato do produto deverá atingir 0,7 % em 2020.

Após um longo período de fraco crescimento dos preços no mercado interno, até 2016, a inflação em França acelerou para 1,2 % em 2017 e para 2,1 % em 2018. As pressões sobre os preços em 2018 foram principalmente impulsionadas pelos preços do petróleo e pelo aumento dos impostos sobre o tabaco e a energia. Assim, o deflator do PIB manteve-se significativamente abaixo da inflação medida pelo IHPC em 2018, atingindo um valor de 0,9 %, e prevê-se que aumente para 1,3 % em 2019 e 2020, próximo da inflação medida pelo IHPC. O PIB nominal deverá assim aumentar de 2,5 % em 2018 para 2,7 % em 2019 e 2,9 % em 2020.

**Quadro 3: Evolução macroeconómica e orçamental**[a]

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | 2020 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | COM | COM | COM | COM | COM | PE2019 | COM | PE2019 |
| PIB real (variação em %)[b] | 1,1 | 1,2 | 2,2 | 1,6 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,4 |
| Deflator do PIB (variação em %) | 1,1 | 0,2 | 0,7 | 0,9 | 1,3 | 1,2 | 1,3 | 1,2 |
| PIB potencial (variação em %) | 0,9 | 1,0 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,4 | 1,3 | 1,4 |
| Hiato do produto (% do PIB potencial) | -1,2 | -1,0 | 0,0 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,7 | 0,5 |
| Dívida pública bruta | 95,6 | 98,0 | 98,4 | 98,4 | 99,0 | 98,9 | 98,9 | 98,7 |
| Saldo das administrações públicas | -3,6 | -3,5 | -2,8 | -2,5 | -3,1 | -3,1 | -2,2 | -2,0 |
| Saldo primário | -1,6 | -1,7 | -1,0 | -0,8 | -1,5 | -1,5 | -0,5 | -0,5 |
| Medidas pontuais e outras medidas | 0,0 | -0,1 | 0,0 | -0,2 | -0,9 | -1,0 | -0,1 | -0,1 |
| Formação bruta de capital fixo das administrações públicas | 3,4 | 3,4 | 3,3 | 3,4 | 3,5 | 3,5 | 3,4 | 3,4 |
| Saldo corrigido de variações cíclicas | -2,9 | -2,9 | -2,8 | -2,8 | -3,4 | -3,3 | -2,6 | -2,3 |
| Saldo primário corrigido de variações | -0,9 | -1,0 | -1,0 | -1,1 | -1,8 | -0,8 | -1,0 | -0,7 |
| Saldo estrutural[c] | -2,8 | -2,8 | -2,7 | -2,6 | -2,6 | -2,3 | -2,5 | -2,2 |
| Saldo primário estrutural | -0,8 | -1,0 | -1,0 | -0,9 | -0,9 | -0,8 | -0,9 | -0,7 |

Notas:

[a] Em percentagem do PIB, salvo disposição em contrário.

[b] Ajustamentos de calendário, apenas no PE2019.

[c] Saldo corrigido de variações cíclicas, excluindo medidas pontuais e outras medidas temporárias.

*Fonte: Programa de Estabilidade de 2019 (PE2019) e previsões da Comissão da primavera de 2019 (COM)*

## Reformas estruturais

Desde 2017 , a França tem vindo a desenvolver um vasto conjunto de reformas que visam conter a despesa pública, reduzir a carga fiscal sobre as empresas e flexibilizar o mercado de trabalho. As reformas ganharam ímpeto, mas a sua plena aplicação continua a ser um fator crucial, sendo necessárias novas reformas. Os efeitos da reforma do mercado de trabalho adotada em 2017 começaram a materializar-se e as melhorias no ambiente empresarial deverão ser amplificadas pela nova legislação PACTE, adotada em 2019. O plano de investimento (*Grand plan d'investissement* 2018 — 2022) poderá também contribuir para estimular o crescimento e o emprego. As prioridades do plano são consideradas adequadas para corrigir as deficiências que caracterizam a economia francesa. Continuam a persistir desafios significativos, em particular continuam a ser necessárias ações concretas para concretizar as previstas poupanças ao nível da despesa, a fim de colocar a dívida pública numa trajetória descendente.

No seu relatório por país respeitante à França de 2019[8], a Comissão considerou que a França tinha realizado alguns progressos em resposta às recomendações específicas por país de 2018 e que a agenda de reformas estava em curso, apesar de um abrandamento da atividade económica. Mais especificamente, a França realizou progressos substanciais na prossecução da reforma do ensino e da formação profissional. Registaram-se alguns progressos na moderação da evolução do salário mínimo, na simplificação do sistema fiscal e na redução da burocracia. Os progressos foram mais limitados na reforma do sistema de pensões, na

[8] Ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD (2019) 1009 final, de 27.2.2019, intitulado «*Country Report France 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*».

melhoria do acesso e da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho, no aumento da concorrência no setor dos serviços e no aumento da eficiência dos sistemas de inovação. Não se registaram quaisquer progressos no desenvolvimento e na execução de uma análise das despesas através do programa Ação Pública 2022. As medidas destinadas a reduzir a despesa pública e a aumentar a sua eficiência ainda não estão suficientemente definidas.

Em 2018, os desequilíbrios macroeconómicos da França (principalmente relacionados com a elevada dívida pública e com uma fraca dinâmica ao nível da competitividade) deixaram de se agravar, mas continuaram a ser elevados. Consequentemente, a Comissão concluiu que a França continuava a apresentar desequilíbrios macroeconómicos excessivos[9].

O Governo tem a intenção de propor, em 2019, medidas para simplificar o funcionamento do sistema de pensões e reformar o sistema de subsídios de desemprego. No que respeita às pensões, está prevista a adoção de uma lei que harmonize progressivamente as regras dos diferentes regimes de pensões que coexistem atualmente, por forma a melhorar a transparência, a equidade e a eficiência do sistema. Um sistema de pensões mais eficiente poderia contribuir para atenuar os riscos de sustentabilidade para as finanças públicas a médio prazo. Além disso, a prevista reforma do sistema de subsídios de desemprego poderá contribuir para reduzir a segmentação do mercado de trabalho e promover a transição para contratos de duração indeterminada. O mais recente acordo entre os parceiros sociais permitiu limitar a dívida do sistema de prestações de desemprego a 37,1 mil milhões de EUR no final de 2018. No início de 2019, foram iniciadas as novas negociações entre os parceiros sociais sobre o sistema de subsídios de desemprego. Os objetivos eram: i) reduzir a dívida do sistema, ii) alterar as regras para reduzir a precariedade do emprego e tornà-las mais favoráveis para os desempregados, e iii) encontrar um mecanismo de incentivo para reduzir a taxa de saída do emprego nas empresas em que esta é excessivamente elevada. No entanto, os parceiros sociais não conseguiram chegar 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 final de 2019.

### 4.4. Outros fatores considerados relevantes pela Comissão

Outro fator considerado relevante pela Comissão é o caráter estatístico e pontual dos aumentos do défice e da dívida associados à transformação dos créditos fiscais para a competitividade e o emprego (CICE) numa redução permanente das contribuições sociais dos empregadores.

O sistema CICE foi criado em 2013. Visa reduzir as contribuições sociais dos empregadores através de um crédito fiscal ao nível do IRC, baseado nos salários brutos pagos aos empregados durante um determinado ano. Nas contas nacionais, esse crédito fiscal é tratado como uma subvenção e é registado com um atraso que pode ir de um a três anos, em comparação com o ano em que o crédito foi concedido.

Esta abordagem específica de registo e a substituição do CICE por uma redução equivalente das contribuições sociais produzem dois efeitos. Por um lado, a redução das contribuições

[9] Ver a Comunicação da Comissão, COM (2019) 150 final, «*Semestre Europeu 2019: Avaliação dos progressos em matéria de reformas estruturais, prevenção e correção de desequilíbrios macroeconómicos e resultados das apreciações aprofundadas ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1176/2011*».

será registada no momento em que ocorra (ou seja, em 1 de janeiro de 2019). Por outro lado, os créditos ao abrigo do CICE correspondentes a pessoas que estavam empregadas em 2018 geram uma subvenção que também deverá ser registada em 2019, embora o CICE já não esteja em vigor. A combinação destes dois efeitos gera um duplo custo pontual no ano da transformação, que ascenderá a cerca de 0,9 % do PIB. Sem esse efeito pontual, o défice nominal seria projetado em 2,2 % do PIB para 2019.

De modo geral, a transformação do CICE numa redução das contribuições sociais implica um efeito orçamental transitório que não conduz a uma alteração sustentada da situação orçamental. Como tal, é considerada pontual para efeitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento e o seu impacto é eliminado do cálculo do esforço orçamental ao abrigo da vertente preventiva do Pacto.

A substituição do CICE por uma redução das contribuições sociais, de forma neutra do ponto de vista orçamental, responde à recomendação específica 2 (subparte 1) dirigida à França em 2017, no quadro dos relatórios por país. Concretamente, esta recomendação tinha a seguinte redação: «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», e os progressos realizados nesse sentido em 2019 foram considerados substanciais.

### 4.5. Outros fatores apresentados pelo Estado-Membro

Em 31 de maio de 2019, as autoridades francesas transmitiram uma carta referindo os fatores pertinentes em conformidade com o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97. A análise apresentada nas anteriores secções já abrange em termos globais os principais fatores invocados pelas autoridades.

Especificamente no que se refere ao critério do défice, as autoridades francesas argumentam que a prevista ultrapassagem do valor de referência de 3 % do PIB em 2019 é temporária, limitada e excecional, na medida em que resulta dos custos excecionais associados à transformação do CICE numa redução automática e permanente das contribuições para a segurança social, sem a qual o défice seria de 2,3 % do PIB. O défice nominal deverá descer para 2 % do PIB em 2020.

Por outro lado, as autoridades argumentam que a despesa pública tem vindo a ser fortemente contida, uma vez que diminuiu em termos reais em 2018 (em 0,3 %). Além disso, as autoridades alegam que essa contenção de despesas irá continuar a ser implementada. Mais especificamente, prevê-se que em 2019 o crescimento da despesa pública em termos reais seja muito inferior à média dos últimos dez anos, graças à sub-indexação das prestações sociais, às futuras poupanças em termos de subsídios de desemprego e à efetiva execução dos contratos com as administrações locais.

Ao mesmo tempo, e ainda de acordo com as autoridades francesas, a trajetória das finanças públicas esquissada no Programa de Estabilidade de 2019 confirma o empenho na continuação da redução dos impostos, de modo a apoiar tanto o emprego como o poder de compra das famílias. Neste contexto, as medidas adotadas em resposta à «crise dos coletes amarelos» visam assegurar a recetividade em relação às reformas levadas a cabo e antecipam essencialmente medidas que já estavam previstas.

Por conseguinte, as autoridades recordam que a trajetória em direção ao OMP foi adaptada às novas condições, incluindo a possibilidade de um crescimento do PIB inferior ao previsto nos próximos anos.

No que respeita ao critério da dívida, as autoridades francesas argumentam que, tendo em conta a margem de tolerância permitida pelo Tratado, o ajustamento estrutural observado de 0,2 % do PIB em 2018 é indicativo do cumprimento dos esforços exigidos no âmbito da vertente preventiva do PEC.

Por conseguinte, as autoridades alegam que a prevista convergência em direção ao OMP, apresentada no Programa de Estabilidade de 2019, garante a sustentabilidade da dívida pública.

## 5. CONCLUSÕES

A dívida bruta das administrações públicas ascendia a 98,4 % do PIB no final de 2008, bastante acima do valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado. A França não realizou progressos suficientes no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2018. Isto sugere que, antes de se considerarem todos os fatores pertinentes, o critério da dívida, tal como definido no Tratado, não parece à primeira vista ter sido cumprido em 2018.

Além disso, o défice global das administrações públicas deverá aumentar para 3,1 % do PIB em 2019, mantendo-se assim próximo, mas acima, do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. A ultrapassagem é considerada não excecional, embora temporária, para efeitos do Tratado e do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Por conseguinte, a análise sugere que, antes de se considerarem todos os fatores pertinentes, o critério do défice para efeitos do Tratado não se encontra cumprido.

Em linha com o Tratado, o presente relatório analisou os fatores pertinentes para avaliar o cumprimento dos critérios do défice e da dívida.

No que respeita ao critério da dívida, com base numa avaliação global da conformidade com a vertente preventiva, a França respeitou de modo geral a trajetória de ajustamento recomendada em direção ao OMP em 2018. Além disso, os riscos para a sustentabilidade a curto prazo são reduzidos.

No que respeita à prevista ultrapassagem do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado, a Comissão considera que o desvio previsto em 2019 é marginal e temporário. Além disso, o aumento do défice para 3,1 % decorre unicamente do impacto estatístico pontual da transformação dos créditos fiscais para a competitividade e o emprego (CICE) numa redução automática e permanente das contribuições sociais dos empregadores, equivalente a cerca de 0,9 % do PIB.

Globalmente, a França realizou alguns progressos na execução das reformas estruturais anunciadas desde 2017 e que visam dar resposta às recomendações específicas por país, nomeadamente nos domínios da competitividade, do emprego, da educação, da formação profissional e da fiscalidade. Deverão contribuir para reforçar o potencial de crescimento da economia e para reduzir os riscos de desequilíbrios macroeconómicos, tendo assim um impacto positivo na sustentabilidade da dívida a médio e longo prazo.

*A análise apresentada no presente relatório inclui a avaliação de todos os fatores pertinentes, nomeadamente: i) o facto de se considerar que a França cumpriu de modo geral a trajetória de ajustamento recomendada em direção ao OMP em 2018; ii) os reduzidos riscos para a sustentabilidade; iii) o facto de que a ultrapassagem do valor de referência de 3 % do PIB em 2019 é marginal, temporária e unicamente devida a um efeito pontual; e iv) a execução de reformas estruturais favoráveis ao crescimento nos últimos anos em resposta às recomendações específicas por país dirigidas à França, muitas das quais foram consideradas úteis para melhorar a sustentabilidade da dívida. A análise sugere que os critérios da dívida e do défice, tal como definidos no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997 do Conselho, devem ser considerados como atualmente cumpridos.* Ao mesmo tempo, e uma vez que se considera que a França apresenta um risco de desvio significativo em 2019 e 2020, devem ser adotadas medidas orçamentais adicionais, a partir de 2019, para assegurar a conformidade com a trajetória de ajustamento em direção ao OMP.