



Bruselas, 5.6.2019
COM(2019) 529 final

INFORME DE LA COMISIÓN

Francia

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

INFORME DE LA COMISIÓN

Francia

Informe elaborado de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

En el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se establece el procedimiento de déficit excesivo (PDE). Este procedimiento se desarrolla en el Reglamento (CE) n.º 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo¹, que forma parte del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). En el Reglamento (UE) n.º 473/2013² se establecen disposiciones específicas para los Estados miembros de la zona del euro en el marco del PDE.

De conformidad con el artículo 126, apartado 2, del TFUE, la Comisión debe supervisar la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes: a) si la proporción entre el déficit público previsto o efectivo y el producto interior bruto (PIB) sobrepasa el valor de referencia del 3 % (a menos que la proporción haya descendido substancial y continuamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia, o el valor de referencia se sobrepase solo excepcional y temporalmente y la proporción se mantenga próxima al valor de referencia); y b) si la proporción entre la deuda pública y el PIB rebasa el valor de referencia del 60 % (a menos que la proporción disminuya de manera suficiente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia)³.

El artículo 126, apartado 3, del TFUE establece que, si un Estado miembro no cumple los requisitos de uno de estos dos criterios o de ambos, la Comisión debe elaborar un informe. En

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 6. El presente informe también contempla las «Condiciones de aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y las directrices sobre el formato y el contenido de los programas de estabilidad y de convergencia», adoptadas por el Comité Económico y Financiero el 5 de julio de 2016; véase https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact_es.

² Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro (DO L 140 de 27.5.2013, p. 11).

³ Los conceptos «disminuya de manera suficiente» y «ritmo satisfactorio» se definen en el artículo 2, apartado 1 *bis*, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, y se entiende que se cumplen cuando «la diferencia [de la ratio de deuda] con respecto al valor de referencia haya disminuido en los tres años anteriores a un ritmo medio de una veintea parte al año como referencia». A continuación el Reglamento dispone que «[e]l requisito correspondiente al criterio de la deuda también se considerará cumplido si las previsiones presupuestarias de la Comisión indican que la reducción exigida del diferencial se producirá en el período de tres años que comprende los dos años siguientes al último año respecto del cual se dispone de datos». El Reglamento (CE) n.º 1467/97 prosigue estableciendo que debe tenerse en cuenta «la influencia del ciclo en el ritmo de reducción de la deuda». Estos elementos se han traducido en un valor de referencia para la reducción de la deuda, tal como se establece en el código de conducta del PEC y que ha sido refrendado por el Consejo. El cumplimiento del valor de referencia de la deuda se evalúa basándose en tres criterios: el retrospectivo, el prospectivo y el del valor de referencia para la reducción de la deuda corregido para tener en cuenta el efecto del ciclo.

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».

En el presente informe, que constituye la primera fase del PDE, se analiza si Francia ha cumplido los criterios de déficit y de deuda del Tratado, teniendo debidamente en cuenta el contexto económico y otros factores pertinentes.

Los datos notificados por las autoridades francesas el 29 de marzo de 2019⁴ y posteriormente validados por Eurostat⁵ muestran que el déficit de las administraciones públicas alcanzó el 2,5 % del PIB en 2018 y que la deuda se situó en el 98,4 % del PIB, por encima del valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado. En la notificación se estimaba un déficit del 3,1 % del PIB y una ratio de deuda del 98,9 % del PIB para 2019. El Programa de Estabilidad de Francia de 2019 («el Programa de Estabilidad»), que la Comisión recibió el 26 de abril de 2019, confirmó dichas estimaciones. El Programa de Estabilidad contempla que el déficit se sitúe por debajo del 3 % del PIB en 2020. Las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, publicadas el 7 de mayo de 2019, confirman estos cálculos.

El artículo 2, apartado 1 *bis*, del Reglamento (CE) n.º 1467/97 establece que los Estados miembros que fuesen objeto de un PDE el 8 de noviembre de 2011 se benefician de un período transitorio de tres años a partir del año siguiente a la corrección del déficit excesivo, durante los cuales se espera que realicen suficientes progresos para el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda. En el caso de Francia, el período transitorio abarca los años 2018-2020 (es decir, tres años después de la corrección del déficit excesivo⁶). Las «Condiciones de aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y las directrices sobre el formato y el contenido de los programas de estabilidad y de convergencia», de 15 de mayo de 2017, detallan cómo se define y evalúa el requisito del saldo estructural. Definen, en concreto, el ajuste estructural lineal mínimo del saldo estructural («MLSA», por sus siglas en inglés), que garantiza que el valor de referencia para la reducción de la deuda se cumpla al final del período transitorio. Los datos notificados muestran que Francia no realizó progresos suficientes hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda en 2018 (véase el cuadro 1), pues la diferencia con respecto al MSLA exigido es de 0,5 puntos porcentuales del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, no se espera que Francia progrese lo suficiente hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda en 2019 y 2020, ya que se prevé que el esfuerzo estructural se mantenga en el 0,0 % del PIB en ambos años, en comparación con el MSLA exigido del 0,9 % y el 1,8 % del PIB, respectivamente.

⁴ En virtud del Reglamento (CE) n.º 479/2009, los Estados miembros deben notificar a la Comisión los déficits públicos y los niveles de deuda pública previstos y reales dos veces al año. La notificación más reciente de Francia puede consultarse en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e>

⁵ Comunicado de prensa de Eurostat n.º 67/2019: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>.

⁶ Decisión 2018/924/UE del Consejo, de 22 de junio de 2018, por la que se deroga la Decisión 2009/414/CE relativa a la existencia de un déficit excesivo en Francia (DO L 164 de 29.6.2018, p. 44). Todos los documentos relacionados con el PDE aplicado a Francia pueden consultarse en: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/france_es.

Los progresos insuficientes de Francia en el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda en 2018 y el déficit previsto para 2019 son prueba indiciaria de un déficit excesivo a efectos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, antes de considerar, sin embargo, todos los factores que se exponen a continuación.

Es por esto que la Comisión ha elaborado este informe para evaluar globalmente los progresos insuficientes hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda y la infracción prevista del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado y examinar si está justificada la activación de un PDE una vez se hayan tenido en cuenta todos los factores pertinentes. En la sección 2 del informe se examina el criterio de déficit. En la sección 3 se examina el criterio de deuda. En la sección 4 se trata la inversión pública y otros factores pertinentes, incluida la evaluación del cumplimiento de la trayectoria de ajuste necesaria hacia el objetivo presupuestario a medio plazo («OMP»). El presente informe tiene en cuenta las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión.

Cuadro 1. Deuda y déficit de las administraciones públicas (en % del PIB)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						COM	PE	COM	PE
Criterio de déficit	Saldo de las administraciones públicas	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Criterio de deuda	Deuda bruta de las administraciones públicas	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
	Variación del saldo estructural	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

Fuente: Programa de Estabilidad de 2019 (PE) y previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión (COM)

2. CRITERIO DE DÉFICIT

Francia registró un déficit global del 2,5 % del PIB en 2018. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión y de las estimaciones del Programa de Estabilidad, se espera que el déficit global de las administraciones públicas de Francia en 2019 aumente al 3,1 % del PIB, con lo que rebasaría el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. Aunque supere el 3 % del PIB, se prevé que el déficit de las administraciones públicas se mantenga próximo al valor de referencia del Tratado.

Al mismo tiempo, el exceso respecto del valor de referencia del Tratado no tiene carácter excepcional, ya que no resulta de un acontecimiento inhabitual ni de una recesión económica grave a efectos del Tratado y del PEC. Las previsiones de la primavera de la Comisión contemplan un crecimiento del PIB real del 1,3 % en 2019 (0,3 puntos porcentuales por debajo del año anterior) y del 1,5 % en 2020 (sin ajuste de calendario), y se prevé que la brecha de producción sea cada vez más positiva.

El exceso respecto del valor de referencia del 3 % del PIB es temporal a efectos del Tratado y del PEC. En particular, tanto el Programa de Estabilidad como las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión estiman que el déficit se volverá a situar por debajo del valor de referencia en 2020. Para 2020, el Programa de Estabilidad prevé un déficit del 2,0 % del PIB, mientras que, según las previsiones de la Comisión, el déficit se situará en el 2,2 % del PIB. La diferencia entre las dos previsiones obedece, esencialmente, a la hipótesis habitual de mantenimiento de las políticas en que se basan las previsiones de la Comisión. En

concreto, las previsiones de la Comisión para 2020 no tienen en cuenta los ahorros derivados de la indexación a la baja de las pensiones, ya que esta medida fue anulada por el Consejo Constitucional francés a finales de 2018. En relación con los últimos años abarcados por el Programa de Estabilidad, se prevé que el déficit sea del 1,6 % y el 1,2 % del PIB en 2021 y 2022 respectivamente.

En resumen, el déficit previsto para 2019 se mantiene cerca, aunque por encima, del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El exceso no se considera excepcional, pero sí temporal, a efectos del Tratado y del PEC. Por lo tanto, el análisis apunta a que, a primera vista, el criterio de déficit a efectos del Tratado y el Reglamento (CE) n.º 1467/97 no se cumple a la luz de los datos del Programa de Estabilidad y las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, si bien se tienen debidamente en cuenta todos los factores pertinentes que se exponen a continuación.

3. CRITERIO DE DEUDA

En 2018, la ratio deuda pública / PIB se estabilizó en el 98,4 %. 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, tanto a través del efecto denominador, como del efecto de reducción marginal de la deuda por los ajustes stock-flujo.

Las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión contemplan un aumento del PIB hasta el 99,0 % en 2019 por el deterioro del saldo primario. A pesar de ello, se prevé que se incremente el efecto de reducción de la deuda derivado del efecto de bola de nieve como consecuencia del aumento del crecimiento del PIB nominal, mientras que los pagos de intereses deberían tocar fondo. Se espera que los ajustes stock-flujo sean muy ligeramente positivos.

Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, la ratio de deuda pública disminuirá mínimamente en 2020, hasta el 98,9 % del PIB, debido a la reducción continua de la deuda por el efecto de bola de nieve, lo que se ve casi totalmente compensado por la presión al alza derivada del saldo primario, si bien algo inferior a la de años anteriores, y de los ajustes stock-flujo.

Las previsiones de deuda que incluye el Programa de Estabilidad se ajustan en líneas generales a las de la Comisión. Se prevé que la ratio de deuda aumente hasta el 98,9 % del PIB a finales de 2019, antes de disminuir hasta el 98,7 % del PIB en 2020. La diferencia con respecto a la previsión de la Comisión, basada en una hipótesis en que no varían las políticas, es fruto, principalmente, de que el Programa de Estabilidad contempla un déficit global inferior para 2020, partiendo de hipótesis de crecimiento del PIB nominal muy similares.

Tras la derogación del PDE en junio de 2018, Francia está sujeta a un período transitorio de tres años durante el cual debe garantizar avances suficientes hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda. Este período transitorio se inició en 2018 y finalizará en 2020. Para garantizar progresos continuos y efectivos hacia el cumplimiento durante el período transitorio, los Estados miembros deben respetar simultáneamente las dos condiciones siguientes:

- a. en primer lugar, el ajuste estructural anual no debe desviarse en más de un 0,25 % del PIB respecto del MLSA, garantizándose de este modo que el valor

de referencia para la reducción de la deuda se cumpla al final del período transitorio;

- b. 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 2018 (véase el cuadro 1), pues la diferencia con respecto al MSLA fue del 0,5 % del PIB, y no se prevé que vaya a realizarlos en 2019 y 2020. Según la Comisión, se prevé que el saldo estructural apenas variará en 2019, por lo que no llegará a la mejora exigida del 0,9 % del PIB en el marco del MLSA. Para 2020, también se prevé que el saldo estructural se mantenga en gran medida estable, lo que implicaría una desviación considerable respecto de la mejora exigida del 1,8 % del PIB en el marco del MLSA. Las desviaciones previstas superan en todos los años el 0,25 % del PIB, y el ajuste estructural anual restante excede en todo momento el 0,75 % del PIB durante el período transitorio. Por consiguiente, Francia superaría el margen de maniobra contemplado en la norma.

Según el escenario incluido en el Programa de Estabilidad, tampoco se garantizarían progresos suficientes hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda a partir de 2019, ya que se prevé que los esfuerzos estructurales recalculados no alcancen las mejoras exigidas en el marco del MLSA (un 0,6 % del PIB en 2019 y un 1,3 % del PIB en 2020). El menor esfuerzo estructural previsto por la Comisión para 2019 se debe principalmente al distinto tratamiento de dos medidas por considerar que tienen o no carácter puntual, con un efecto total de aproximadamente el 0,1 % del PIB. En concreto, las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión consideran puntual el aumento del quinto tramo del impuesto de sociedades, si bien no considera puntual el cambio en la contabilización de las ventas de licencias de emisión por ondas hertzianas.

Cuadro 2: Evolución de la deuda

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PE	COM	PE
Ratio de deuda pública bruta	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Variación de la ratio de deuda ^b (1 = 2+3+4)	0,7	2,4	0,5	0,0	0,6	0,5	-0,1	-0,2
<i>Contribuciones:</i>								
• Saldo primario (2)	1,6	1,7	1,0	0,8	1,5	1,5	0,5	0,5
• Efecto de «bola de nieve» (3)	-0,1	0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-1,0	-1,1
<i>del cual:</i>								
<i>Gastos de intereses</i>	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5
<i>Crecimiento real del PIB</i>	-1,0	-1,1	-2,1	-1,5	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
<i>Inflación (deflactor del PIB)</i>	-1,1	-0,4	-0,5	-0,9	-1,3	-1,1	-1,2	-1,1
• Ajuste stock-flujo (4)	-0,8	0,4	0,3	-0,1	0,1	-0,1	0,4	0,4
Notas:								
^a En porcentaje del PIB.								
^b La variación de la ratio de deuda bruta puede descomponerse de la manera siguiente:								
$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * i_t - y_t \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$								
<p><i>t</i> es un subíndice de tiempo; <i>D</i>, <i>PD</i>, <i>Y</i> y <i>SF</i> representan, respectivamente, el nivel de deuda pública, el déficit primario, el PIB nominal y el ajuste stock-flujo; mientras que <i>i</i> e <i>y</i> representan el coste medio de la deuda y el crecimiento nominal del PIB. La parte entre paréntesis representa el efecto de «bola de nieve», que mide el efecto combinado de los gastos de intereses y el crecimiento económico sobre la ratio de deuda.</p>								
Fuente: Programa de Estabilidad de 2019 (PE) y previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión (COM)								

Del mismo modo, el menor esfuerzo presupuestario (0,1 puntos porcentuales) previsto por la Comisión para 2020 se debe a la hipótesis habitual de mantenimiento de las políticas en que se basan las previsiones de la Comisión. En concreto, las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión no tienen en cuenta los ahorros derivados de la indexación a la baja de las pensiones (que ascienden a 3 400 millones EUR), ya que esta medida fue anulada por el Consejo Constitucional francés a finales de 2018. Si bien el Gobierno ha anunciado que se conseguirá ahorrar dicho importe, las medidas con las que se pretende lograrlo no son lo suficientemente pormenorizadas en esta fase.

Por lo tanto, el análisis apunta a que, a primera vista, no se cumple el criterio de deuda a efectos del Tratado y el Reglamento (CE) n.º 1467/97 a la luz de los datos de ejecución de 2018 y las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, así como el Programa de Estabilidad, si bien se tienen debidamente en cuenta todos los factores pertinentes que se exponen a continuación.

4. FACTORES PERTINENTES

El artículo 126, apartado 3, del TFUE establece que en el informe de la Comisión «también se tendrá 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 aclaran con más detalle en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, que también dispone que debe prestarse 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».

Al evaluar el cumplimiento sobre la base del criterio de déficit, si la proporción entre la deuda pública y el PIB rebasa el valor de referencia, los factores pertinentes solo se tendrán en cuenta en las etapas conducentes a la adopción de una decisión relativa a la existencia de un déficit excesivo, si se cumple plenamente la doble condición del principio general, a saber, que, antes de tomar en consideración los factores pertinentes, el déficit de las administraciones públicas se mantenga cercano al valor de referencia y que la superación de dicho valor tenga carácter temporal.

En caso de incumplimiento aparente del criterio de deuda, queda especialmente justificado realizar un análisis de los factores pertinentes, dado que la evolución de la deuda se ve influida en mayor medida por factores ajenos al control del Gobierno que en el caso del criterio de déficit. Este aspecto se reconoce en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, que establece que se tendrán en cuenta los factores pertinentes a la hora de evaluar el cumplimiento del criterio de deuda, independientemente de la magnitud de la infracción. A este respecto, deben considerarse (y se han considerado anteriormente) al menos los tres aspectos principales siguientes a la hora de evaluar el cumplimiento del criterio de deuda, habida cuenta de su efecto en la evolución y la sostenibilidad de la deuda:

1. Cumplimiento del OMP o la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo, lo que, en principio, permite garantizar la sostenibilidad o un progreso rápido hacia la sostenibilidad en circunstancias macroeconómicas normales. Dado que los OMP específicos de cada país tienen en cuenta, por su propia naturaleza, el nivel de deuda y los pasivos implícitos, el cumplimiento del OMP o la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo debe garantizar la convergencia de las ratios de deuda hacia niveles prudentes, al menos a medio plazo.
2. Reformas estructurales, ya aplicadas o detalladas en un plan de reformas estructurales, que se espera que aumenten la sostenibilidad a medio plazo por medio de su efecto en el crecimiento, contribuyendo así a situar la ratio deuda/PIB en una trayectoria descendente satisfactoria. En general, es de esperar que se respete el OMP (o la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo) y que se apliquen reformas estructurales (en el contexto del Semestre Europeo) en condiciones económicas normales, lo que situará la evolución de la deuda en una trayectoria sostenible gracias al efecto combinado sobre el propio nivel de la deuda (mediante la consecución de una situación presupuestaria sólida de cara al OMP) y sobre el crecimiento económico (mediante las reformas).
3. Condiciones macroeconómicas desfavorables y, en particular, una inflación baja, que pueden poner trabas a la reducción de la ratio deuda/PIB y dificultar notablemente el cumplimiento de las disposiciones del PEC. Un entorno de inflación reducida complica que un Estado miembro pueda cumplir el valor de referencia para la reducción de la deuda. En tales condiciones, el cumplimiento del OMP o de la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo es un factor pertinente clave para evaluar el cumplimiento del criterio de deuda.

En virtud de lo expuesto anteriormente, en las subsecciones siguientes se contemplan los aspectos siguientes: 1) la situación presupuestaria a medio plazo, incluida una evaluación del cumplimiento del ajuste exigido hacia el OMP y de la evolución de la inversión pública; 2) la evolución de la situación de la deuda pública a medio plazo, su progresión y su sostenibilidad; 3) la situación económica a medio plazo; 4) otros factores que la Comisión considera pertinentes; y 5) otros factores propuestos por el Estado miembro.

4.1. Situación presupuestaria a medio plazo

Según la evaluación *ex post*, en 2018 Francia cumplía en líneas generales la trayectoria de ajuste necesaria hacia el OMP. Por lo que se refiere a 2019 y 2020, dado que existe un riesgo de desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste exigida hacia el OMP, se prevé que el ajuste presupuestario no será suficiente para cumplir los requisitos del componente preventivo para Francia.

Saldo presupuestario global, saldo estructural y ajuste hacia el OMP

Saldo presupuestario global

El déficit global de Francia pasó del 2,8 % del PIB en 2017 al 2,5 % en 2018. La ratio ingresos/PIB disminuyó en 0,1 puntos porcentuales del PIB, mientras que la ratio gastos/PIB se redujo en 0,4 puntos porcentuales del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión y las estimaciones del Programa de Estabilidad, se espera que el déficit de Francia en 2019 aumente al 3,1 % del PIB. Para 2020, las previsiones de la primavera de la Comisión apuntan a que el déficit se reduciría al 2,2 % del PIB.

El aumento previsto del déficit global en 2019 comparado con 2018 se deriva del 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 representa alrededor del 0,9 % del PIB (véase la sección 4.4). Este efecto se considera una medida puntual, por lo que no tiene un efecto negativo en sí mismo sobre la orientación de la política presupuestaria prevista. Sin este efecto, el déficit global se situaría en el 2,2 % del PIB.

OMP y saldo estructural

En su Programa de Estabilidad, Francia confirmó que su OMP se hallaba en el -0,4 % del PIB. El OMP parece ser lo suficientemente estricto dadas las condiciones económicas imperantes, que se pueden caracterizar como normales, para garantizar el cumplimiento de la norma en materia de deuda a medio y largo plazo. Según el Programa de Estabilidad, Francia no cuenta con alcanzar su OMP en 2022. Según la información que figura en el Programa de Estabilidad, el esfuerzo estructural recalculado previsto por Francia asciende al 0,2 %, el 0,1 %, el 0,2 % y el 0,3 % del PIB en 2019, 2020, 2021 y 2022 respectivamente. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, el saldo estructural apenas cambiará en 2019 y 2020.

Cumplimiento del ajuste recomendado hacia el OMP

En 2017, se recomendó a Francia que garantizase que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no superase el 1,2 % en 2018, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Según los datos de ejecución y las previsiones de la Comisión, el crecimiento del gasto público primario, excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos y las medidas puntuales, superó el valor de referencia para el gasto, lo que dio lugar a una desviación del 0,3 % del PIB en la situación presupuestaria subyacente, lo que apunta a una cierta desviación de la trayectoria de ajuste recomendada hacia el OMP en 2018. A su vez, el saldo estructural mejoró en 0,2 puntos porcentuales del PIB en 2018, lo que indica también una cierta desviación (del 0,4 % del PIB) respecto del ajuste estructural recomendado hacia el OMP (del 0,6 % del PIB). Se debe realizar una evaluación global.

La evaluación global no pone de manifiesto ninguna discrepancia significativa entre los dos parámetros. Los ingresos imprevistos registrados (0,1 puntos porcentuales del PIB) y el potencial de crecimiento superior a la media que ha servido para su cálculo (también 0,1 % del PIB) favorecieron el ajuste presupuestario vista la variación del saldo estructural. Sin embargo, la variación del saldo estructural se vio mermada por el repunte de la inversión pública (0,1 % del PIB) vinculada al ciclo electoral local. Por consiguiente, la evaluación global apunta a una cierta desviación respecto de la trayectoria de ajuste recomendada hacia el OMP en 2018.

En 2018, se recomendó a Francia que garantizase que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no superase el 1,4 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se espera que el crecimiento del gasto público primario nominal, excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos y las medidas puntuales, supere el valor de referencia para el gasto en 2019 (1,4 %), en un 0,8 % del PIB, lo que indica un riesgo de desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste recomendada hacia el OMP. Se estima que la variación del saldo estructural será del 0,0 % del PIB, por lo que no se llegará al ajuste exigido del 0,6 % del PIB; este hecho también apunta a un riesgo de desviación significativa. Se debe realizar una evaluación global.

La evaluación global muestra que el esfuerzo presupuestario medido por la variación del saldo estructural se ve favorecido principalmente por la estimación de los ingresos imprevistos (0,2 % del PIB), la disminución prevista de los pagos de intereses y la posibilidad de que el crecimiento sea superior a su media a medio plazo. Estos factores se compensan solo en parte con la aceleración prevista de la inversión pública en 2019 vinculada al ciclo electoral. Por lo tanto, se considera que el crecimiento del gasto público primario nominal, una vez excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos y las medidas puntuales, proporciona una imagen más precisa del esfuerzo presupuestario subyacente.

Por consiguiente, la evaluación global apunta a un riesgo de desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste recomendada hacia el OMP en 2019. Cuando se valoran 2018 y 2019 conjuntamente, la desviación media respecto del pilar del valor de referencia para el gasto asciende al 0,6 % del PIB, mientras que el déficit medio de la variación acumulada del saldo estructural ascendería al 0,5 % del PIB, lo que confirma un riesgo de desviación significativa en 2019.

En cuanto a 2020, según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se espera que el crecimiento del gasto público primario nominal, excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos y las medidas puntuales, supere el valor de referencia para el gasto (1,2 %), produciéndose una desviación del 0,7 % del PIB en la situación presupuestaria subyacente, lo que indica un riesgo de desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste recomendada hacia el OMP. Se estima que la variación del saldo estructural será del 0,0 % del PIB, por lo que no se llegará al ajuste exigido del 0,6 % del PIB; este hecho también apunta a un riesgo de desviación significativa. La evaluación global no pone de manifiesto diferencias significativas entre los dos parámetros. Cuando se valoran 2019 y 2020 conjuntamente, la desviación media respecto del pilar del valor de referencia para el gasto asciende al 0,7 % del PIB, mientras que la insuficiencia media de la variación acumulada del saldo estructural ascendería al 0,6 % del PIB, lo que apunta asimismo a un riesgo de desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste recomendada hacia el OMP en 2020.

Inversión pública

Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, la inversión pública aumentará del 3,4 % del PIB en 2018 al 3,5 % en 2019, debido a una aceleración de la inversión pública local en el período previo a las elecciones municipales de 2020. Sin embargo, en 2020 se prevé que la inversión pública descienda al 3,4 % del PIB, lo que también está relacionado con la desaceleración de los proyectos locales de inversión en el año en que se celebrarán elecciones municipales. En 2017 y 2018, la inversión pública fue inferior al déficit de las administraciones públicas y se prevé que se mantenga hasta 2020.

El Gobierno francés puso en marcha en el segundo semestre de 2017 un ambicioso plan de inversiones (Grand Plan d'Investissement 2018-2022). El objetivo principal del plan es propiciar una reorientación de la estructura de la economía francesa que garantice una transición medioambiental, mejore las capacidades individuales y sociales haciendo hincapié en la educación, promueva la competitividad a través de la innovación y fomente la digitalización. El plan de inversiones pretende movilizar un gasto público adicional en inversiones por un importe de 30 000 millones EUR a lo largo de cinco años (1,3 % del PIB). Sin embargo, su resultado global final dependerá del efecto multiplicador de los fondos públicos sobre los recursos del sector privado y de su capacidad para impulsar eficazmente la productividad total de los factores.

4.2. Situación de la deuda pública a medio plazo

Evolución de la deuda

La deuda pública aumentó constantemente entre 2013 y 2017, pasando del 93,4 % al 98,4 % del PIB, debido al elevado déficit acumulado de las administraciones públicas registrado durante el mismo período, así como al bajo crecimiento del PIB nominal en la mayor parte de los años. En 2018, la ratio deuda pública / PIB se estabilizó en el 98,4 %. El efecto de incremento de la deuda derivado del déficit primario global y los gastos de intereses se vio compensado por el crecimiento del PIB real y por el encarecimientos de los precios (inflación), tanto a través del efecto denominador, como del efecto de reducción marginal de la deuda por los ajustes stock-flujo.

Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, la ratio de deuda pública ascenderá hasta el 99,0 % del PIB en 2019 y empezará a disminuir en 2020. Se prevé que el déficit primario aumente temporalmente hasta al 1,5 % en 2019 debido al efecto antes mencionado de la transformación de la CICE en una reducción directa de las cotizaciones sociales. Una vez que este efecto desaparezca, se prevé que el déficit primario se reducirá al 0,5 % del PIB en 2020.

El efecto de bola de nieve coadyuvó a compensar la influencia del déficit primario en 2017 y 2018, debido principalmente a la aceleración del crecimiento del PIB nominal (tanto de sus componentes reales como de los precios). Si bien el crecimiento real perdió algo de impulso en 2018, la inflación se aceleró, de modo que el efecto conjunto de reducción de la deuda solo disminuyó en 0,2 puntos porcentuales. A su vez, los pagos de intereses disminuyeron en 0,1 puntos porcentuales del PIB en 2017, hasta llegar al 1,7 %, y permanecieron en ese nivel en 2018. Para 2019 y 2020, a pesar de la desaceleración prevista del PIB en términos reales, se espera que aumente la contribución del crecimiento nominal a la reducción de la deuda debido al incremento previsto de la inflación, al tiempo que se prevé que disminuirá la carga de intereses sobre la deuda pública en otros 0,1 puntos porcentuales del PIB.

Se espera que los ajustes stock-flujo sean ligeramente positivos en 2019, mientras que en 2020 se prevé que contribuirán a aumentar la ratio de deuda pública en 0,4 puntos porcentuales. Su contribución al aumento de la deuda se explica principalmente por el efecto neto de la prima sobre la emisión de deuda (*prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées*) y los efectos presupuestarios residuales en términos de tesorería de la transformación de la CICE después de 2019.

Las previsiones de deuda del Programa de Estabilidad de 2019 se ajustan en gran medida a las previsiones de la Comisión.

Gastos de intereses

En consonancia con la tendencia general de la zona del euro, los tipos de interés de los instrumentos de deuda franceses se mantienen en mínimos históricos. El rendimiento de los bonos a diez años se situó en un promedio del 0,55 % durante el primer trimestre de 2019. El diferencial entre los bonos de Francia y Alemania se ha mantenido estable en términos generales desde 2014 (en torno a 40 puntos básicos). Más concretamente, se situó en una media de 38, 49, 39 y 48 puntos básicos en 2016, 2017, 2018 y el primer trimestre de 2019 respectivamente, en comparación con el máximo de 154 puntos básicos a finales de noviembre de 2011. El tipo de interés implícito ha experimentado un descenso global constante desde 2008, del 4,6 % en dicho año al 1,8 % en 2018. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, el tipo de interés implícito sobre la deuda pública seguirá disminuyendo hasta el 1,7 % en 2019 y 2020.

Sostenibilidad de la deuda

Las autoridades francesas han estado aprovechando unas condiciones de mercado favorables para refinanciar la deuda pendiente con tipos muy inferiores a más largo plazo. El plazo medio de vencimiento del saldo vivo total de la deuda aumentó hasta casi 7,9 años en 2018, frente a los 7,8 años de 2017. En concreto, el plazo medio de vencimiento es superior a 8 años para la deuda a medio y largo plazo.

Por otra parte, el plazo medio de vencimiento y la diversificación de la base de inversores reducen los riesgos a corto plazo ligados a una deuda pública elevada. Como la deuda francesa se denomina en euros, no existe riesgo de cambio. Asimismo, la deuda francesa sigue siendo una inversión deseada para cumplir requisitos de capital y liquidez, así como a efectos de diversificación, incluso si la proporción de titulares de deuda pública negociable no residentes ha seguido disminuyendo con el tiempo, hasta situarse en torno al 54 % en 2018, porcentaje que se distribuye de forma bastante paritaria entre la zona del euro y los demás países.

Los índices de sostenibilidad se han actualizado basándose en las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión. Según el índice S0, no se esperan problemas significativos de sostenibilidad a corto plazo, a pesar de la elevada ratio de deuda pública. Aunque el subíndice presupuestario S0 indica algunas vulnerabilidades a corto plazo, en particular las derivadas del déficit ajustado en función del ciclo y la elevada deuda pública neta, el subíndice financiero y de competitividad apunta a un riesgo bajo. El bajo riesgo a corto plazo se ve confirmado por la calificación «AA estable» que han otorgado las tres principales agencias de calificación a la deuda pública francesa.

Sin embargo, Francia se enfrenta a un riesgo elevado de sostenibilidad de la deuda pública a medio plazo. El índice S1 se utiliza para evaluar los problemas de sostenibilidad a medio plazo. Según este índice, sería necesaria una mejora gradual acumulada adicional del saldo

primario estructural francés de 5,0 puntos porcentuales del PIB a lo largo de cinco años (a partir de 2021) para reducir la ratio de deuda hasta el 60 % del PIB en 2033. Su valor está relacionado fundamentalmente con el elevado nivel de deuda pública, que aporta 3,0 puntos porcentuales del PIB. La desfavorable situación presupuestaria inicial (consistente en la diferencia con respecto al saldo primario necesario para estabilizar la deuda) aportaría 1,6 puntos porcentuales del PIB y los 0,4 puntos porcentuales restantes se deberían al aumento previsto del gasto público relacionado con el envejecimiento de la población.

Las previsiones de deuda pública son especialmente sensibles a la evolución de los tipos de interés y del crecimiento. El aumento de los tipos de interés o un menor crecimiento anual del PIB del previsto incrementarían las ratios de deuda al cabo de 10 años en torno a 6 puntos porcentuales del PIB.

El índice S2, sobre el riesgo de sostenibilidad presupuestaria a largo plazo, se sitúa en el 0,4 % del PIB. A largo plazo, Francia parece enfrentarse, por lo tanto, a bajos riesgos de sostenibilidad presupuestaria, relacionados principalmente con la situación presupuestaria inicial, que contribuye en 1,9 puntos porcentuales del PIB y que se compensa en gran medida con la disminución prevista de los gastos derivados del envejecimiento de la población, especialmente en materia de pensiones. Sin embargo, habida cuenta de los elevados riesgos a medio plazo, los riesgos globales de sostenibilidad presupuestaria a largo plazo de Francia se consideran de tipo intermedio.

Un progreso suficiente hacia el OMP de Francia, tal como exige el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, situaría la deuda en una trayectoria descendente continuada, disminuyendo hasta el 79 % del PIB en 2029. Sin embargo, el esfuerzo presupuestario necesario para alcanzar el OMP es sustancial, teniendo en cuenta que se calcula que el déficit estructural estará en el 2,5 % del PIB en 2020 en el supuesto de que no varíen las políticas.

4.3. Situación económica a medio plazo

Desde 2016, el crecimiento del PIB real ha sido superior al esperado en Francia. Entre 2012 y 2016, la desaceleración de la actividad económica y el prolongado período de baja inflación hicieron más difícil la reducción de la deuda. El crecimiento nominal comenzó a aumentar en 2017 y se espera que siga siendo sólido hasta 2020. 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 2018.

Francia realizó algunos progresos al dar respuesta a las recomendaciones específicas por país de 2018⁷. En particular, llevó a cabo reformas estructurales de calado para rediseñar el sistema de formación profesional y realizó algunos progresos en la moderación de la evolución del salario mínimo, la simplificación del sistema tributario y la reducción de los trámites administrativos, con el fin de contribuir a la competitividad.

Condiciones cíclicas, crecimiento potencial e inflación

La economía francesa resultó ser bastante resiliente cuando se produjo la recesión económica mundial en 2009. La actividad económica disminuyó un 2,9 % en 2009, pero se recuperó en 2010 y 2011. Se ralentizó considerablemente en 2012 y fue recuperándose gradualmente con

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

un crecimiento del PIB cercano a una media anual del 1 %. El crecimiento del PIB aumentó significativamente en 2017, hasta el 2,2 %, pero se moderó en 2018 y se espera que siga disminuyendo en 2019 y 2020, manteniéndose aun así por encima del potencial.

El crecimiento potencial ha disminuido desde la crisis financiera de 2008, como se observa en la mayoría de las economías principales de la zona del euro. La tasa de crecimiento del PIB potencial disminuyó, pasando del 1,8 % en promedio de 2000 a 2008 a solo el 1,0 % entre 2009 y 2018. Se prevé que recupere gradualmente el impulso y alcance el 1,3 % en 2020. En el caso de Francia, la ralentización del crecimiento del PIB potencial refleja sobre todo la continuación de una tendencia a largo plazo de incrementos decrecientes de la productividad total de los factores, que solo se ha compensado de forma parcial recientemente. La menor acumulación de capital también ha pesado sobre el crecimiento potencial, a pesar de que el índice de inversión bruta de las sociedades no financieras ha sido relativamente resiliente durante la crisis.

Según las estimaciones de la Comisión basadas en las previsiones de la primavera de 2019, la brecha de producción llegó a cero en 2017 y se espera que se coloque en valores positivos en adelante y que el crecimiento del PIB siga por encima del potencial. Se prevé que la brecha de producción alcance el 0,7 % en 2020.

Tras un período prolongado de bajo crecimiento de los precios internos que se extendió hasta 2016, la inflación en Francia pasó del 1,2 % en 2017 al 2,1 % en 2018. Las presiones sobre los precios en 2018 se debieron principalmente a los precios del petróleo y a los aumentos de los impuestos sobre el tabaco y la energía. De ahí que el deflactor del PIB se mantuviese en 2018 significativamente por debajo de la inflación (0,9 %), calculada en función del IPCA, y que se espere que aumente al 1,3 % tanto en 2019 como en 2020, con valores cercanos a la inflación del IPCA. Por tanto, se prevé que el PIB nominal crecerá un 2,5 % en 2018, un 2,7 % en 2019 y un 2,9 % en 2020.

Cuadro 3: Evolución macroeconómica y presupuestaria^a

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PE	COM	PE
PIB real (en variación %) ^b	1,1	1,2	2,2	1,6	1,3	1,4	1,5	1,4
Deflactor del PIB (en variación %)	1,1	0,2	0,7	0,9	1,3	1,2	1,3	1,2
PIB potencial (en variación %)	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,3	1,4
Brecha de producción (en % del PIB potencial)	-1,2	-1,0	0,0	0,4	0,5	0,4	0,7	0,5
Deuda bruta de las administraciones públicas	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Saldo de las administraciones públicas	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Saldo primario	-1,6	-1,7	-1,0	-0,8	-1,5	-1,5	-0,5	-0,5
Medidas puntuales y otras medidas temporales	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,9	-1,0	-0,1	-0,1
Formación bruta de capital fijo del sector público.	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4
Saldo ajustado en función del ciclo	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-3,4	-3,3	-2,6	-2,3
Saldo primario ajustado en función del ciclo	-0,9	-1,0	-1,0	-1,1	-1,8	-0,8	-1,0	-0,7
Saldo estructural ^c	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6	-2,6	-2,3	-2,5	-2,2
Saldo primario estructural	-0,8	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,9	-0,7

Notas:
^a En porcentaje del PIB, salvo indicación en contrario.
^b Con ajuste de calendario solo en el PE.
^c Saldo ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y otras medidas temporales.
Fuente: Programa de Estabilidad de 2019 (PE) y previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión (COM)

Reformas estructurales

Desde 2017, Francia ha emprendido un amplio conjunto de reformas destinadas a contener el gasto público, reducir la carga fiscal sobre las empresas y hacer que el mercado laboral sea más flexible. Las reformas han cobrado impulso, pero su ejecución plena sigue siendo crucial y son precisas reformas adicionales. Los efectos de la reforma del mercado laboral adoptada en 2017 han empezado a materializarse y las mejoras en el entorno empresarial deberían completarse con la nueva Ley PACTE, adoptada en 2019. El plan de inversiones (Grand Plan d'investissement 2018-2022) también podría contribuir a impulsar el crecimiento y el empleo. Las prioridades del plan se consideran adecuadas para subsanar las deficiencias que caracterizan a la economía francesa. Persisten ciertos problemas de importancia; en particular, siguen siendo necesarias acciones concretas para conseguir el objetivo de ahorro en el gasto con el fin de situar la deuda pública en una trayectoria decreciente estable.

En su informe por país de 2019⁸, la Comisión ha constatado que Francia había realizado algunos progresos en el cumplimiento de las recomendaciones específicas por país de 2018 y que ha proseguido el programa de reformas a pesar de la ralentización de la actividad económica. Más concretamente, Francia ha realizado progresos sustanciales en la ejecución de la reforma de la formación profesional. Se han registrado algunos progresos en la moderación de la evolución del salario mínimo, la simplificación del sistema tributario y la reducción de los trámites administrativos. Se ha avanzado poco en la reforma del sistema de pensiones, la mejora del acceso y la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, el incremento de la competencia en los servicios y el aumento de la eficiencia del sistema de

⁸ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD (2019) 1009 final, de 27.2.2019, «Country Report France 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances».

innovación. No se ha avanzado en la formulación y aplicación de una revisión del gasto a través del programa de acción pública 2022. Las medidas destinadas a reducir el gasto público y aumentar su eficiencia siguen sin estar suficientemente definidas.

En 2018, los desequilibrios macroeconómicos de Francia (relacionados principalmente con la elevada deuda pública y la pobre evolución de la competitividad) dejaron de empeorar, pero se mantuvieron elevados. Como consecuencia de ello, la Comisión llegó a la conclusión de que Francia sigue presentando desequilibrios macroeconómicos⁹.

El Gobierno está barajando la posibilidad de proponer medidas en 2019 para simplificar el funcionamiento del sistema de pensiones y reformar el sistema de prestaciones por desempleo. En cuanto a las pensiones, está previsto que se adopte una ley para unificar progresivamente las normas de los diferentes regímenes de pensiones que coexisten actualmente con vistas a mejorar la transparencia, la equidad y la eficiencia del sistema. Un sistema de pensiones más eficiente podría contribuir a mitigar los riesgos de sostenibilidad a los que se enfrentan las finanzas públicas a medio plazo. Además, la reforma prevista del sistema de prestaciones por desempleo puede contribuir a reducir la segmentación del mercado laboral y fomentar la transición hacia contratos indefinidos. El último acuerdo entre los interlocutores sociales permitió limitar la deuda del sistema de prestaciones de desempleo a 37 100 millones EUR al cierre de 2018. A principios de 2019 los interlocutores sociales entablaron nuevas negociaciones sobre el sistema de prestaciones por desempleo. Los objetivos eran: i) reducir la deuda del sistema, ii) modificar las normas para reducir la inseguridad laboral y hacerlas más favorables para los desempleados, y iii) hallar un mecanismo de incentivos para reducir la tasa de pérdida de empleo de las empresas en las que es excesivamente elevada. Sin embargo, los interlocutores sociales no han logrado llegar a un acuerdo sobre un nuevo conjunto normativo. La reforma está ahora en manos del Gobierno, que se ha comprometido a llegar a un acuerdo antes de finales de 2019.

4.4. Otros factores que la Comisión considera pertinentes

Otro factor que la Comisión considera pertinente es el carácter estadístico y puntual de los aumentos del déficit y de la deuda asociados a la transformación de la CICE en una reducción permanente de las cotizaciones sociales patronales.

La CICE es un régimen creado en 2013, cuyo objetivo es reducir las cotizaciones sociales de los empleadores a través de una bonificación fiscal en el impuesto de sociedades, basada en los salarios brutos pagados a los empleados en un año determinado. En las cuentas nacionales, esa bonificación fiscal se trata como una subvención y se contabiliza con un diferimiento de uno a tres años en comparación con el año efectivo de su solicitud.

El régimen de contabilización específico y la sustitución de la CICE por una reducción equivalente de las cotizaciones sociales producen dos efectos: por un lado, la reducción de las cotizaciones se contabiliza tan pronto se aplica (es decir, el 1 de enero de 2019); y por otro lado, las solicitudes de aplicación de la CICE correspondientes a los empleados que integraban la plantilla en 2018 da lugar a una subvención que también debe registrarse en

⁹ Véase la Comunicación de la Comisión COM(2019) 150 final, de 27.2.2019, «Semestre Europeo 2019: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011».

2019 aunque la CICE ya no exista. La combinación de estos dos efectos genera un doble coste puntual en el año de la transformación de alrededor del 0,9 % del PIB. Sin este efecto puntual, el déficit global en 2019 se situaría en el 2,2 % del PIB.

En general, el cambio de la CICE a una reducción de las cotizaciones sociales conlleva un efecto presupuestario transitorio que no produce un cambio continuado de la situación presupuestaria. Es por ello que se considera como una medida puntual a efectos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y su efecto se elimina del cálculo del esfuerzo presupuestario en el marco del componente preventivo del Pacto.

La sustitución de la CICE por una reducción de las cotizaciones sociales de una manera neutra presupuestariamente responde a la recomendación específica por país 2 (subparte 1) dirigida a Francia en 2017. En concreto, dicha recomendación dice «[c]onsolidar las medidas de reducción de los costes del trabajo para maximizar su eficacia sin incidencia presupuestaria y con el fin de ampliar sus efectos sobre el empleo y la inversión», para lo cual se considera que son necesarios progresos importantes en 2019.

4.5. Otros factores propuestos por el Estado miembro

El 31 de mayo de 2019, las autoridades francesas transmitieron una carta que contenía los factores pertinentes, de conformidad con el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97. El análisis presentado en las secciones anteriores ya cubre en gran medida los factores clave propuestos por dichas autoridades.

Concretamente, y en lo que respecta al criterio de déficit, las autoridades francesas alegan que la infracción prevista del valor de referencia del 3 % del PIB en 2019 es temporal, limitada y excepcional, ya que es fruto del coste excepcional vinculado a la transformación de la CICE en una reducción permanente y directa de las cotizaciones sociales, sin la cual el déficit sería del 2,3 % del PIB. Se prevé que el déficit global en 2020 descienda al 2 % del PIB.

Por otra parte, las autoridades francesas alegan que el gasto público se ha contenido considerablemente, dado que disminuyó en términos reales en 2018 (en un 0,3 %). Alegan, asimismo, que esta reducción del gasto continuará en el futuro. En 2019 en concreto, se prevé que el crecimiento del gasto público en términos reales sea muy inferior a la media de los diez últimos años, gracias a la indexación a la baja de las prestaciones sociales, los ahorros futuros en prestaciones por desempleo y la ejecución efectiva de contratos con los gobiernos locales.

Al mismo tiempo y según las autoridades francesas, la trayectoria de las finanzas públicas esbozada en el Programa de Estabilidad de 2019 confirma el compromiso de reducir aún más los impuestos para fomentar el empleo y favorecer el poder adquisitivo de los hogares. A este respecto, las medidas de respuesta a la crisis de los chalecos amarillos tienen como objetivo garantizar la aceptabilidad de las reformas emprendidas y, sobre todo, desembolsar anticipadamente los fondos de acciones ya programadas.

Por consiguiente, las autoridades francesas recuerdan que la trayectoria hacia el OMP se ha adaptado a las nuevas condiciones, incluida la posibilidad de que el PIB crezca por debajo de lo previsto en los próximos años.

En cuanto al criterio de deuda, las autoridades francesas alegan que, teniendo en cuenta el margen de tolerancia permitido por el Tratado, el ajuste estructural observado del 0,2 % del

PIB en 2018 implica el cumplimiento del esfuerzo exigido en el marco del componente preventivo del PEC.

En consonancia, alegan que la convergencia prevista hacia el OMP propuesta en el Programa de Estabilidad de 2019 garantiza la sostenibilidad de la deuda pública.

5. CONCLUSIONES

La deuda bruta de las administraciones públicas se situó en el 98,4 % del PIB al finalizar 2018, cifra muy superior al valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado. Francia no progresó lo suficiente hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda en 2018, lo que apunta a que, antes de tener en cuenta todos los factores pertinentes, no parece, a primera vista, haberse cumplido en 2018 el criterio de deuda definido en el Tratado.

Por otra parte, se prevé que el déficit global de las administraciones públicas en 2019 aumente hasta el 3,1 % del PIB, manteniéndose, por tanto, cerca, pero por encima, del valor de referencia del Tratado (3 % del PIB). El exceso no se considera excepcional, pero sí temporal, a efectos del Tratado y del PEC. Por lo tanto, el análisis sugiere que, antes de considerar todos los factores pertinentes, no se cumple el criterio de déficit a efectos del Tratado.

En consonancia con el Tratado, el presente informe examinó los factores pertinentes para evaluar el cumplimiento de los criterios de déficit y de deuda.

En cuanto al criterio de deuda y según la evaluación global del cumplimiento del componente preventivo, Francia cumplió en líneas generales la trayectoria de ajuste recomendada hacia el OMP en 2018. Por otra parte, los riesgos de sostenibilidad a corto plazo son bajos.

En cuanto al incumplimiento previsto del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, la Comisión considera que la desviación prevista en 2019 será marginal y temporal. Asimismo, el aumento del déficit hasta el 3,1 % se deriva exclusivamente del efecto estadístico puntual de la transformación de la CICE en una reducción permanente y directa de las cotizaciones sociales de los empleadores, que representa el 0,9 % del PIB.

En general, Francia ha realizado algunos progresos en la ejecución de las reformas estructurales anunciadas desde 2017, que tienen por objetivo dar respuesta a las recomendaciones específicas por país, en particular en el ámbito de la competitividad, el empleo, la educación, la formación profesional y la tributación. Se espera que dichas reformas contribuyan a mejorar el potencial de crecimiento de la economía y a reducir los riesgos de desequilibrios macroeconómicos, lo que tendrá un efecto positivo en la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo.

El análisis descrito en este informe comprende la evaluación de todos los factores pertinentes y, en particular, de los siguientes: i) que se ha constatado que Francia cumple en líneas generales la trayectoria de ajuste recomendada hacia el OMP en 2018; ii) que los riesgos de sostenibilidad a corto plazo son bajos; iii) que el incumplimiento del valor de referencia del 3 % del PIB en 2019 es marginal, temporal y debido únicamente a una causa puntual; y iv) que se han ejecutado reformas estructurales favorables al crecimiento en los últimos años como respuesta a las recomendaciones específicas por país dirigidas a Francia, varias de las cuales se considera que contribuyen a mejorar la sostenibilidad de la deuda. El análisis apunta a que ya se están cumpliendo los criterios de déficit y de deuda, tal como se

definen en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/97. Al mismo tiempo y dado que se considera que Francia corre el riesgo de incurrir en una desviación significativa en 2019 y 2020, se deberán tomarán medidas presupuestarias adicionales a partir de 2019 para garantizar el cumplimiento de la trayectoria de ajuste hacia el OMP.